



legislação educacional nos anos 70 e anos 90: determinantes sócio-políticos e econômicos¹

*Daniela Motta de Oliveira*²

Introdução

Este texto procura mostrar as possíveis conexões entre as Leis 9394/96 e a 5692/71, que, embora editadas em dois momentos distintos, indicariam a recuperação de pressupostos comuns, especialmente aqueles que dizem respeito à perspectiva de transformar a aprendizagem em uma estratégia adequada a busca de respostas em um mundo cada vez mais complexo e subordinado ao capital.

Assim, o texto se divide em duas partes: a primeira, que inclui os anos 60 e 70, marcados pelo projeto de desenvolvimento do governo militar autoritário; a segunda, os anos 90, já sob o regime democrático e sob a influência das transformações econômicas que marcaram o final do século XX. Este quadro referencial serviu de base a uma análise dos dois períodos citados, procurando verificar em que medida as legislações guardam uma relação entre si.

¹ *Este artigo faz parte da dissertação de Mestrado intitulada "A formação de professores na Lei 9394/96 - um estudo comparativo das diretrizes estabelecidas para a formação de professores do Ensino Fundamental nos anos 70 e nos anos 90", apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFJF.*

² Professora do Depto. de Matemática do C. A. João XXIII. Membro da Comissão de Reforma do Ensino Fundamental. Mestre em Educação - FACED UFJF.

1. O contexto sócio- político e econômico - anos 60/70

A segunda metade dos anos de 1950 acelerou a implantação da indústria de base, o que veio a criar novos serviços, não apenas devido à necessidade de obras de infra-estrutura, mas também pela expansão do setor terciário. Foi o início da instalação de grandes firmas multinacionais no Brasil.

Segundo CUNHA (1991), tanto as empresas criam serviços quanto o Estado, como propulsor da expansão econômica, mantêm vários mecanismos concentradores de capital e órgão de planejamento e administração, além de criar suas próprias empresas. Assim, a necessidade de criação de infra-estrutura de comunicações, transporte e energia não somente resultaram em empregos, como também exigiram novas habilitações profissionais, impulsionando a demanda social por escolarização.

Entretanto, ainda no entender de CUNHA (1991), no Brasil, apesar do grande crescimento da produtividade no processo de industrialização iniciado após a II Guerra Mundial, os salários de grande parte dos trabalhadores permaneceram fixados aos mínimos legais, devido à desorganização do mercado de trabalho, derivada da existência de excedentes estruturais de mão-de-obra e à fragilidade das organizações sindicais. Em outras palavras, a consolidação, no Brasil, do fordismo-taylorismo e sua conseqüente simplificação das tarefas produtivas vão redundar no reforço do capital, em detrimento das possibilidades de melhoria das condições sociais previstas no seu processo de desenvolvimento econômico.

O regime instaurado a partir de 1964 veio consolidar no Brasil a integração entre Estado e monopólio. Por outro lado, o caráter autoritário do regime militar se concretizou em mecanismos de controle dos organismos da sociedade civil, evitando principalmente as manifestações explícitas de desaprovação das políticas econômicas e sociais, ao mesmo tempo em que reforçava a participação, nas decisões políticas, dos segmentos representativos dos interesses do Capital.

De acordo com FLEURY (1994), as características centrais neste período são

A centralização das políticas sociais no Executivo em nível federal, a exclusão dos trabalhadores da gestão das instituições previdenciárias, a ampliação da cobertura com tendência à universalização, a criação de fundos especiais para financiamento das políticas sociais e a privatização tanto da prestação de serviços quanto da lógica da alocação de recursos públicos (FLEURY, 1994, p. 198).

Ainda de acordo com FLEURY (1994), a reforma da Previdência Social, orientada pelo primeiro governo militar, fez parte de um projeto de reformulação mais ampla da relação entre Estado e Sociedade, fortalecendo o Executivo e buscando reduzir a influência de grupos e setores organizados na sociedade, centralizando no nível federal os recursos fiscais e permitindo a movimentação e demissão de servidores

e a administração mais ágil das instituições destinadas a aprofundar o modelo de acumulação. Foram também promulgadas as reformas fiscal, bancária e administrativa, com objetivo de dotar o governo central dos instrumentos necessários ao reordenamento das relações políticas e ao aprofundamento do modelo de desenvolvimento capitalista associado com hegemonia do capital financeiro. Assim, “o sucesso desta estratégia evidenciou-se no surto de desenvolvimento econômico que se seguiu à adoção destas políticas” (p. 199).

É nesta direção que NEVES (1997) aponta, ao dizer que

As políticas sociais do Estado militar-tecnocrático se constituíram, concomitantemente, em mecanismos de substituição da negociação política na busca do consenso, em instrumentos de viabilização de aumentos da produtividade do trabalho e em estratégia de mediação política dos conflitos entre os vários capitais (NEVES, 1997, p. 45).

Ao promover uma ampliação significativa de suas ações sociais, que, segundo NEVES (1997), procuravam “contribuir para o aumento da produtividade social do trabalho na justa medida de um capitalismo dependente e associado, que privilegiava a compressão salarial como forma de extração de altas taxas de mais-valia” (p. 45), o Estado militar se manteve como o ator central na condução da nova estratégia de desenvolvimento.

No entanto, a crise mundial de acumulação capitalista ocorrida nos anos 70, aliada ao colapso do modelo desenvolvimentista de substituição de importação implementado no Brasil, veio a agravar a situação de miséria de grande parte da população. A adoção de novas estratégias de valorização do capital nos anos 80, bem como a introdução de tecnologias microeletrônicas na produção, apontavam para um novo panorama político e econômico da sociedade brasileira neste final de século (NEVES, 1997).

O grande desenvolvimento das forças produtivas, ocorrido nos anos da ditadura militar propiciou uma mudança sensível nas relações sociais de produção, especialmente no que diz respeito à estrutura e dinâmicas sociais. Segundo NEVES (1997),

Tornamo-nos a oitava economia do mundo capitalista, convivendo ao mesmo tempo com um nível de miséria onde cerca de 40% da população sobrevive em um patamar inferior à considerada linha de pobreza (NEVES, 1997, p. 58).

De todo modo, a queda do regime militar em 1985, a instalação da Nova República e a convocação da Assembléia Nacional Constituinte determinaram um cenário econômico, político e social que marcou o final da década de 80, assim como delineou os parâmetros para a implementação do projeto neoliberal que começou a ser implantado no país. Segundo NEVES (1997),

Embora a ampliação das oportunidades educacionais de camadas mais amplas da população, em especial do segmento responsável pela execução do trabalho simples na produção, e nas instâncias superestruturais da sociedade, tenha se configurado uma vitória da proposta democrática de massas, no que se refere à democratização do acesso das massas populares à escola, já se consubstanciava, mesmo que não explicitamente, em uma elevação do patamar mínimo de escolaridade dessa parcela da força de trabalho, com vistas ao aumento da produtividade e da competitividade produtivas, tendência que se aprofunda e se consolida no decorrer da primeira metade dos anos 90 (NEVES, 1997, p.71).

Ainda que eivadas de contradições, as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 representaram uma clara intenção no sentido de atingir uma ordem social mais justa. No entanto, a impossibilidade de sustentar esta posição hegemonicamente naquele momento levou muitos dos conflitos revelados na elaboração da Carta Constitucional para uma posterior definição quando da elaboração das Leis ordinárias.

Assim sendo, pouco mais de três anos após a promulgação da Constituição, o sistema de proteção social por ela garantido encontrava-se em nova crise, agudizada pela crise de financiamento (FLEURY, 1994).

Ao mesmo tempo, o Executivo, de tendência neoliberal, já se propunha a promover a modernização do país, encaminhando proposta de reforma tributária ao Congresso, na qual alterava-se totalmente o sistema previdenciário e o financiamento do setor de saúde.

De todo modo, para autores como NEVES (1997), FLEURY (1994) e CUNHA (1995), as propostas na agenda de discussões indicavam a contingência da municipalização dos recursos financeiros (tanto para a saúde quanto para a educação). Descentralização e flexibilização ganham cada vez mais um conteúdo privatista.

A queda do muro de Berlim, a crise econômica mundial e do modelo de proteção social estabelecido no mundo capitalista revitalizaram as idéias que preconizam o mercado como instância reguladora das relações sociais e econômicas, indicando assim as mudanças que ocorreram, na década de 90, na economia, na sociedade e, em especial, nas políticas educacionais (NEVES, 1997).

1.1. A educação no contexto sócio-político - anos 70

Ainda que apresente características próprias de um sistema que se organizou e se expandiu tardiamente, ao longo da segunda metade do século XX o sistema educacional brasileiro redefiniu seus objetivos e suas práticas buscando se adequar às mesmas determinações das sociedades capitalistas desenvolvidas.

No período pós-64 a racionalidade do trabalho foi acelerada nos setores público e privado, atingindo a burocracia do Estado, a produção industrial, os serviços industriais e de consumo coletivo e o terciário moderno. Também no campo sucederam-se transformações gradativas, o que veio a exigir novas relações

de trabalho e de produção. No conjunto, passou-se a exigir dos trabalhadores o domínio de novos códigos culturais, o que permitiu que as diretrizes técnico-políticas do sistema educacional fossem configuradas dentro da proposta do capital de "formação de técnicos especialistas, reprodutores das relações sociais de produção vigente". (NEVES, 1997, p. 47).

No entender de NEVES (1994), ao buscar integrar parcelas da força de trabalho ao projeto de modernização capitalista também pela via educacional, os governos pós-64 estabeleceram o sentido econômico e político social que sustentaram o binômio educação/desenvolvimento.

Presente nos debates desde os anos 50, a relação educação e desenvolvimento, segundo FÁVERO (2001) aponta para a "necessidade do sistema educacional voltar-se para a formação do homem brasileiro, tendo em vista as tarefas do crescimento econômico"(p. 242). Ainda segundo este autor, no bojo do nacional-desenvolvimentismo coexistem duas concepções distintas de educação:

1ª) como formadora da consciência nacional e instrumentalizadora de transformações político-sociais profundas (...); 2ª) como preparadora de recursos humanos para as tarefas de industrialização, modernização da agropecuária e ampliação dos serviços(...) (FÁVERO, 2001, p. 242).

A segunda concepção tornou-se fortemente hegemônica no período pós-64, fundamentada principalmente na Teoria do Capital Humano, que introduzia a análise econômica no setor educacional. Ao se buscar um papel definido para a educação no sistema econômico – já que a produção industrial dependeria de trabalhadores mais escolarizados – e ao mesmo tempo conter a expansão do ensino superior, o MEC aprovou no Congresso a Lei n.º 5692/71, que estabeleceu a profissionalização compulsória no 2º grau.

De acordo com FÁVERO (2001), o conceito de *educação como investimento* foi utilizado nos debates do Congresso Constituinte, especialmente para justificar a vinculação de recursos orçamentários para a educação, bem como esteve presente nos estudos a respeito do ensino médio e superior e de capacitação de pessoal. Assim sendo, o autor destaca o que seriam os pré-requisitos para as reformas da educação nacional: "a.) o princípio do planejamento; b.) o princípio de que a educação é investimento, ou seja, aplicação produtiva de capital; c.) e, como corolário dos dois primeiros, a preocupação com os custos da educação"(p. 244-245).

Para FÁVERO (2001), com base nesta ideologia, e apoiado na Constituição de 1967, os governos militares adequaram o "projeto educacional, em todos os níveis e modalidades do ensino e da formação profissional, ao novo projeto nacional" (p. 253).

Desta maneira, favoreceu-se sobremaneira a iniciativa privada na educação, uma vez que os colaboradores do golpe de 1964 fizeram parte ou tinham afinidades político-ideológicas com os grupos que defenderam a LDB 4.044/61, de forte orientação privatista. Ao transferir para os Conselhos de Educação (cujos membros eram nomeados livremente pelo Presidente da República e governadores

de Estado) importantes competências antes concentradas nos detentores de cargos executivos, os conselheiros ficavam expostos a pressões e atrativos das instituições privadas de ensino (CUNHA, 1995).

De acordo com CUNHA (1995), não obstante os recursos transferidos às escolas privadas através de concessão de bolsas de estudos, a reforma tributária do primeiro governo militar favoreceu fortemente a iniciativa privada, ampliando a isenção fiscal garantida pela Constituição de 1946. Ao mesmo tempo, o Governo Federal ampliou seu apoio à iniciativa privada mediante a criação de um mecanismo de aporte de recursos financeiros aos estabelecimentos privados de ensino. Assim, a criação do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Lei nº 5.437, de 21 de novembro de 1968), cuja finalidade era reunir recursos financeiros e direcioná-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, bem como alimentação escolar e bolsas de estudo para alunos carentes na rede privada, tornou-se fonte adicional de recursos para os estabelecimentos privados de ensino. Os governos federal, estaduais e municipais, assim como os estabelecimentos privados de ensino, poderiam apresentar projetos nessas áreas e obter os recursos necessários à sua execução.

Assim, o período de 1964/1973 foi de grande prosperidade para o setor privado na área da educação. Embora ameaçado pela crise do “milagre brasileiro” que causou queda no valor das bolsas para os alunos carentes matriculados na rede privada de ensino de primeiro grau, e pela própria Lei 5692/71, cuja implantação resultaria em elevação dos gastos dos estabelecimentos privados de ensino, estes fatos não foram suficientes para abalar a expansão do ensino privado, tanto porque o setor desencadeou uma série de mecanismos de compensação para esta conjuntura desvantajosa, como porque a lei 5692/71 não chegou a ser inteiramente implantada (CUNHA, 1995).

Após a implantação do novo regime, a política educacional passou a ser pensada como fator de desenvolvimento econômico, com base no pressuposto de que o ritmo de desenvolvimento econômico que se esperava evidenciaria a necessidade de mão de obra especializada, assim como determinaria o crescimento da demanda social por educação, uma vez que a classe média passaria a buscar na hierarquia das empresas a forma de manter ou conquistar a ascensão social. Entretanto, o descompasso entre as reais expectativas da sociedade em relação à educação e os objetivos das políticas educacionais implantadas pelo governo militar, concorreram para o agravamento da crise já existente no sistema educacional. Segundo ROMANELLI (1978), esta foi, por sua vez, a justificativa para a assinatura de uma série de convênios entre o Governo Federal, através do MEC, e a United States Agency for International Development (USAID), os chamados “Acordos MEC-USAID”.

Para a autora, a modernização da estrutura do sistema educacional acentuou a expansão da oferta de ensino, sem, no entanto, criar a mobilidade social que seria de se esperar; a ajuda internacional privilegiou o ensino superior, atendendo às camadas mais altas da população.

De acordo com ROMANELLI (1978), os acordos MEC-USAID situaram o problema educacional na estrutura geral de dominação estabelecida desde 1964

e deram um sentido objetivo e prático a esta estrutura, fundamentando as bases das reformas da política educacional. Os protestos provocados pela assinatura dos acordos determinaram a formação da Comissão Meira Matos, que deveria atuar como interventora nos focos da crise estudantil e propor medidas de reforma educacional. No entanto, o relatório Meira Matos apenas reforçou os caminhos sugeridos pelos acordos MEC-USAID. Ainda segundo ROMANELLI (1978), a estratégia da USAID consistia na compartimentação dos estudos da realidade e na elaboração de um esquema de influência que operasse de forma permanente, via o desenvolvimento de programas que desencadeassem outros. Os objetivos práticos da USAID seriam, de acordo com a autora,

1. Estabelecer uma relação de eficácia entre recursos aplicados e produtividade do sistema escolar;
2. Atuar sobre o processo escolar em nível do microsistema, no sentido de se "melhorar" conteúdos, métodos e técnicas de ensino;
3. Atuar diretamente sobre as instituições escolares, no sentido de conseguir delas uma "função mais eficaz para o desenvolvimento";
4. Modernizar os meios de comunicação de massas, com vistas à melhoria da "informação nos domínios da educação extra-escolar";
5. Reforçar o ensino superior, "com vista ao desenvolvimento nacional"(ROMANELLI, 1978, p. 210).

Na percepção daquela autora, para cada objetivo, a USAID propunha programas especiais. No entanto, seus pressupostos destacavam a centralidade da questão da reformulação das Universidades, estabelecendo uma dependência direta das instituições dos países subdesenvolvidos às instituições americanas de ensino superior. Os acordos assinados entre 1964 e 1968 merecem destaque pela sua abrangência, atingindo todo o sistema de ensino, e em todos os aspectos: níveis, ramos, funcionamento e controle do conteúdo. Ainda que a Comissão Meira Matos e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária tenham sido criados posteriormente, para fazer o levantamento da crise e intervir nas Universidades, os acordos MEC-USAID já haviam orientado a reestruturação de todo o sistema educacional, e o trabalho das comissões, ainda que com algumas divergências, nada mais fez que sacramentar a política educacional estabelecida. (ROMANELLI, 1978).

A partir de 1975, o agravamento do processo de deterioração das condições de vida das populações de baixa renda levou o Estado a ampliar e intensificar suas ações de assistência escolar. Para isto, foram concedidas bolsas de estudo e ampliada a distribuição de merenda escolar e de material didático, além do desenvolvimento de projetos de assistência técnica e financeira aos municípios. O aprofundamento da crise econômica e as mudanças no cenário econômico mundial trouxeram novas perspectivas e diretrizes de atuação do Estado, num contexto de abertura dos mercados, introdução de novas tecnologias e de mudanças nos requisitos ocupacionais que, de acordo com PAIVA (2001), trouxeram de volta, especialmente através do Banco Mundial, os princípios da economia da educação, com o objetivo

de racionalizar a alocação de recursos no sistema educacional. Estes princípios tomaram forma ainda mais consistente nos anos 90.

De todo modo, a queda do regime militar em 1985, a instalação da Nova República, e a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, determinaram um cenário econômico, político e social que marcou o final da década de 80, assim como delineou os parâmetros para implementação do projeto neoliberal que começou a ser implantado no país. Segundo NEVES (1997),

Embora a ampliação das oportunidades educacionais de camadas mais amplas da população, em especial do segmento responsável pela execução do trabalho simples na produção, e nas instâncias superestruturais da sociedade, tenha se configurado uma vitória da proposta democrática de massas, no que se refere à democratização do acesso das massas populares à escola, já se consubstanciava, mesmo que não explicitamente, em uma elevação do patamar mínimo de escolaridade dessa parcela da força de trabalho, com vistas ao aumento da produtividade e da competitividade produtivas, tendência que se aprofunda e se consolida no decorrer da primeira metade dos anos 90 (NEVES, 1997, p. 71).

2. O contexto sócio-político e econômico - anos 90

O início dos anos 90 redefine as relações econômicas e políticas, conseqüência não apenas do endividamento externo levado a cabo nos anos 70, como também pela mudança radical do padrão de industrialização dos países centrais.

Na visão de FLEURY (1994) a globalização da economia mundial, permitiu aprofundar a tendência à fragmentação das etapas de produção de bens e serviços e interconectar os mercados financeiros, tendo importantes conseqüências no reordenamento das relações internacionais. Esse processo acarretou não somente a globalização das estruturas econômicas e o questionamento das identidades sociais, como também a profunda recessão atravessada pelos países ocidentais. Neste contexto, redefine-se o papel do Estado, a partir da retomada dos princípios básicos da economia de mercado.

A necessidade de mudança impõe de imediato a reforma do Estado, de forma a desatrelá-lo das redes de interesses econômicos e sociais que buscam realizar-se através de sua expansão incessante, buscando dar lugar a uma economia de mercado e a uma política como representação (FLEURY, 1994, p. 230).

Segundo a mesma autora, as perspectivas de reforma são divergentes: de um lado, encontram-se os que requerem um Estado fortalecido em sua capacidade

técnico-administrativa, política e de planejamento; de outro, aqueles que identificam a estatização como causa de todos os males, e a mercantilização como a solução de todos os problemas (FLEURY, 1994).

Na visão de CUNHA (1995), o privatismo brasileiro teve muitos modelos externos, tais como o crescente movimento pela privatização de funções públicas nos países do centro capitalista - EUA, Inglaterra, França, Espanha e Itália - e a reinterpretação da Perestroika soviética. A ideologia neoliberal esteve fortemente presente na campanha presidencial de 1989, através de plataformas políticas que pregavam a diminuição da amplitude da administração pública e a eliminação de privilégios de seus funcionários, a passagem das empresas estatais para o controle privado - até mesmo daquelas que prestavam serviço público - assim como a retirada do controle governamental sobre a vida econômica. No que se refere à educação, os privatistas manifestavam sua intenção de receber subsídios governamentais baseados na suposta ineficiência do Estado em administrar o ensino.

A partir do Governo Collor (1990-1992), o Brasil vem adotando uma série de medidas propostas pelo modelo neoliberal. Nesta direção foram implementados diversos programas de estabilização, ocorreram cortes nos gastos públicos, renegociou-se a dívida externa, promoveu-se a abertura comercial bem como se flexibilizou e se estimulou o ingresso de capital estrangeiro. Também foi neste período que teve início o programa de privatizações, que eliminou diversos programas de incentivo e controle de preços.

De acordo com ARRUDA (1996), o Governo Fernando Henrique não apenas continuou como deu seqüência a estas reformas. A desregulamentação e liberalização dos mercados e a alta especulação financeira internacional passaram a orientar as políticas brasileiras, nas quais, em consonância com a globalização econômico-financeira, levaram à idéia de que "desenvolvimento hoje tem sido sinônimo de crescimento econômico com crescente desemprego e crescentes desigualdades entre hemisférios e no interior das nações, inclusive as mais ricas (p. 43)".

2.1. A educação no contexto sócio-político - anos 90

Embora tenham tido seu início no período Collor (1990-1992), as iniciativas para a implantação um modelo de educação neoliberal somente se consolidaram no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Na realidade, nos governos Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994), as ações educacionais buscaram tanto o resgate da dívida social quanto a inserção de ações voltadas para o aumento da produtividade e da competitividade da indústria nacional, o que traduziria, segundo NEVES (1997), uma certa ambivalência quanto aos objetivos da educação. Assim, no governo Collor encontram-se ações que envolvem desde a criação dos Centros Integrados de Assistência à Criança e aos Adolescentes (CIAC's), até as tentativas de privatização do Ensino Superior através de reforma constitucional, passando pela criação de um subprograma de formação profissional no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), do Ministério da Economia.

Durante o governo Itamar, ainda que fossem mantidas ações que visavam o resgate da dívida social, aprofundaram-se as iniciativas modernizantes em curso. Assim, foi elaborado o Plano Decenal de Educação, que buscava universalizar a educação básica com oito anos de escolaridade, segundo orientações do PBQP e da UNESCO. De acordo com NEVES (1997), os anos iniciais da década de 1990 já apontavam para uma redefinição dos rumos da educação nacional, através de iniciativas voltadas para o aumento da produtividade da força de trabalho.

Estas iniciativas teriam como base uma nova relação entre educação e economia, estabelecida a partir da reestruturação produtiva decorrente da crescente introdução da microeletrônica nas tecnologias de produto e de processo. Esta nova etapa da produção capitalista conduziria a um novo perfil básico de qualificação profissional, no qual se destacaria, pela primeira vez, no século XX, a importância da educação geral. Conforme afirma FOGAÇA (1994),

O novo conceito de qualificação profissional implica então um movimento de revalorização da educação geral, como pré-requisito básico ao ingresso no mundo do trabalho, qualquer que seja o nível hierárquico que o indivíduo vá ocupar, assim como obriga a uma reflexão sobre o futuro das instituições de formação profissional (FOGAÇA, 1994, p. 83).

No caso brasileiro, a adoção deste novo conceito de qualificação profissional traria, também pela primeira vez na história da industrialização brasileira, o interesse do capital pelos rumos e desempenho do sistema educacional. Corroborando com esta perspectiva, NEVES (1997) observa que

Os empresários industriais elegendo a educação como capital humano imprescindível ao aumento da produtividade e da competitividade da economia brasileira, passaram a advogar sua inserção na política governamental na área social como prioridade básica, dando preferência, nesta década, à universalização das oportunidades educacionais para o primeiro e segundo graus de ensino (NEVES, 1997, p. 79).

O Governo FHC agilizou as reformas constitucionais, implementando políticas econômicas e sociais de clara inspiração neoliberal. Para NEVES (1997), no Governo FHC as iniciativas educacionais superaram as ambigüidades dos governos anteriores, assumindo como prioridade a preparação de mão de obra para atender às demandas empresariais. Citando o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, a autora destaca que,

...tanto é assim, que fica estabelecido como objetivo central da política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo, a

articulação das "ações do governo e do setor privado para propiciar instrução e qualificação necessárias aos trabalhadores, estimulando a maior integração entre empresa e escola" (CARDOSO, 1995, apud NEVES, 1997, p. 83).

Ao estender tal diretriz para o sistema educacional, o governo atenua os objetivos que apontam para a necessidade de universalização da escolarização básica, o que significaria o abandono de uma visão já tradicional no país. Antes, e ao contrário, ao invés da universalização, retorna à idéia da oferta precoce, para as camadas populares, de oportunidades de formação profissional, para um mercado de trabalho no qual predominam ocupações semiqualficadas e não-qualificadas. Neste sentido, retoma o pretendido pela Lei 5.692/71 no que se refere à profissionalização/qualificação da mão-de-obra.

Esta perspectiva parece retornar ao que FOGAÇA (1994) apontava a respeito da separação entre a formação geral e a formação profissional características do taylorismo, já que

A possibilidade trazida pelo taylorismo, de qualificar mão-de-obra independentemente de uma melhoria do sistema educacional acabou por criar, nos países de industrialização retardatária, um fosso entre educação geral e a formação profissional. (FOGACA, 1994, p. 84 e 85).

Esta perspectiva utilitarista da educação profissional reforça aquela apontada pela Lei 5692/71, já que mantém a visão dicotômica da relação educação e trabalho. Nos anos 80, SALM (1980) apontava que, sob a égide do fordismo-taylorismo, a raiz do problema da subordinação da escola ao capital estava no fato de que o mercado requeria "um mínimo de educação para a maioria e o máximo para a minoria" (p. 35), o que seria, à época, uma contradição insolúvel entre o objetivo de democratização das oportunidades educacionais e a adequação ao mercado de trabalho.

No final do século XX esta realidade é bem diferente. Embora o setor produtivo ainda apresente tecnologias da base eletro-mecânica e estruturas organizacionais fordistas-tayloristas, a lógica de funcionamento da economia se rege pelos novos padrões de acumulação e concorrência, que provocam impactos significativos no mercado de trabalho. Entretanto, como o Brasil ainda não superou os problemas decorrentes de sua industrialização retardatária - a sua dependência das economias centrais, por exemplo - a modernização da economia acabou por determinar, no mercado de trabalho, um movimento de retração, isto é, de diminuição dos postos de trabalho, paralelamente a um processo de polarização, isto é, a existência de poucos empregos bons, e o surgimento de novos empregos precários e de baixa remuneração.

Em relação a esta dinâmica e tratando dos impactos da globalização e da reestruturação econômica nos países periféricos, PAIVA (1999) destaca o fato de que a qualificação profissional específica, isto é, aquela ligada às rotinas e tarefas

de um determinado posto de trabalho, perde a relevância diante da escassez de empregos que exigem apenas a qualificação profissional específica, tradicional do paradigma fordista-taylorista. Para a autora,

Em um país como o Brasil, pesquisas empíricas demonstram que – encontrando-se além (pela enorme importância da informalidade e pela velocidade da transplantação de idéias e políticas que ampliam o desemprego) e aquém (pelas dimensões do parque industrial e pelo nível de sua reestruturação) das exigências com que se deparam os países centrais – a qualificação técnica e específica demandada dos trabalhadores industriais é pouco significativa (PAIVA, 1999, p. 124).

De fato, os estudos realizados a partir dos impactos, nos perfis profissionais, das novas tecnologias de base micro-eletrônica apontam para uma nova relação entre educação e economia, na qual o processo básico de qualificação profissional para um mercado de trabalho com retração e sempre em mudança é a própria escolaridade formal. Sob esses aspectos, autores como FOGAÇA (1994), PAIVA (1998) e SALM (1993), apontam para a centralidade da educação geral nessa nova relação educação/qualificação, centralidade esta confirmada com SCHUMANN (1990) ainda que, conforme afirma PAIVA (1999), “se tenha abandonado a idéia de uma relação sempre positiva entre escolaridade, renda e status que caracterizou o período fordista” (p. 121).

Todavia, no caso brasileiro, apesar do discurso oficial dos anos 90 seguir praticamente nesta mesma direção, as políticas educacionais do período FHC adotaram uma perspectiva inspirada muito mais na Teoria do Capital Humano, tal como nos anos 60, na medida em que os objetivos da expansão das oportunidades escolares e de elevação dos níveis de escolaridade da população ficaram subordinados, na prática, à preocupação maior de racionalização dos gastos em educação, sob a idéia de que o problema da educação brasileira não é a escassez de recursos, mas o mau uso desses recursos.

Paralelamente, neste mesmo período, a idéia de “educação para o trabalho” também foi retomada, ainda que também subordinada à busca de maior eficiência nos gastos com a educação, em detrimento da oferta de um ensino de qualidade.

Quanto a isto, PARO (2001) destaca que “preparação para o trabalho tem significado sempre preparação para o mercado, com prejuízo de funções mais elevadas da escola” (p. 25). Assim, para o autor é preciso que se coloque em foco a função educativa global da escola; neste sentido é que, com certeza, seria possível avançar na mediação necessária entre o trabalho e o bem viver.

Além destas questões mais conceituais, observam-se ainda ações tais como o aprimoramento do sistema de estatística, a elaboração das diretrizes curriculares nacionais, os programas de aceleração da aprendizagem, a mensuração da

aprendizagem via mecanismos de avaliação, tais como o Exame Nacional dos Cursos de Graduação (Provão), ou do Ensino Médio (Enem), que, entre outros, vêm reforçar duas idéias: a primeira, de que é necessário estabelecer mecanismos de controle da educação nacional, ainda que se aponte para uma suposta autonomia para as escolas e currículos; a segunda, a de que mais uma vez o governo repete manobras já realizadas anteriormente, como a de antecipar-se à aprovação das legislações, regulamentando-as via Decretos e Portarias (NEVES, 1997).

No que diz respeito à formação de professores, a política governamental vem mantendo os mesmos pressupostos. Assim é que, de acordo com NEVES (1997), vários programas de treinamento à distância vêm sendo utilizados pelo MEC, na perspectiva de implementar os conteúdos curriculares da escolarização nacional selecionados pelo governo. Além deste mecanismo, o MEC apresentou aos professores os manuais contendo os Planos Curriculares Nacionais (PCN), bem como vem implementando o sistema anual de avaliação da escolarização básica para efeito de "controle de qualidade".

Aqui, é importante ressaltar que, no conjunto, as políticas educacionais do período FHC envolvem questões básicas e históricas da educação brasileira, razão pela qual as justificativas para essas políticas sempre se apóiam em problemas relevantes e têm como objetivo explícito a democratização de uma educação de qualidade para todos, razão pela qual envolvem desde a formação de professores leigos através de cursos à distância, até a avaliação de sistemas educacionais, no sentido de monitorar a qualidade do ensino oferecido à população em idade escolar das diferentes regiões do país. Entretanto, o que se evidencia é que toda essa "contextualização" das políticas educacionais dos anos 90 serve apenas de cenário para objetivos que privilegiam exclusivamente uma racionalidade econômica que, ao contrário do discurso governamental, vem determinando uma progressiva deterioração de qualidade do ensino oferecido nas redes públicas de educação básica.

Quanto a isto, NEVES (1997) afirma que

Sob as denominações de melhoria da qualidade de ensino, de autonomia da escola, de busca de parcerias e de flexibilização do sistema escolar, a política educacional neoliberal vai realizando mudanças na natureza e na organização do sistema educacional brasileiro que apontam, até então, para o aprofundamento da dicotomia entre educação para as massas e educação para as elites, reforçando o caráter de classe da nossa estrutura educacional, dentro de um patamar superior de racionalidade científica e tecnológica (grifo do autor. NEVES, 1997, p. 102).

Considerações Finais: Anos 70 e 90 - uma possível conexão

A orientação político-econômica atual, de inspiração neoliberal, baseada nos princípios de descentralização, privatização e focalização, se apóia na segmentação

das clientela das políticas sociais, reservando ao Estado o papel de protetor da parcela mais pobre, aqueles a quem o Estado teria o dever de assistir, enquanto o setor privado se encarregaria do segmento de maior renda, cuja capacidade de contribuição deve ser usada para garantia da defesa dos "riscos sociais" (doença, velhice, desemprego, incapacidade física permanente ou temporária, etc.).

Neste sentido, as mudanças observadas atualmente nas políticas públicas diferem daquelas ocorridas no período autoritário, no qual o setor privado concentrou suas atividades na prestação dos serviços, com o aparelho governamental mantendo o controle dos fundos sociais.

Nos anos 60, o desenvolvimento constituía um caminho comum a ser trilhado, no qual nem todas as nações alcançaram igual ritmo e patamar. Sendo assim, em determinado momento, alguns países estavam mais avançados e outros mais atrasados. No entanto, como destaca CARDOSO (1999), os argumentos em prol de um ou de outro são semelhantes, dado que as alternativas colocadas eram "ou a opção pelo desenvolvimento, o que significava esforço e sacrifício em prol dum futuro de prosperidade; ou a opção pela tradição e pelo atraso, o que implicava a manutenção da pobreza"(p. 116-117).

Se nos anos 60 e 70 a disponibilidade do capital para investimento externo oferecia oportunidades de desenvolvimento, nos anos subseqüentes, em decorrência dos graus de crescimento diferenciados dos países "em desenvolvimento" bem como das dívidas externas muito elevadas, o tema desenvolvimento foi substituído pela globalização. Assim, de acordo com a autora,

Sob a ideologia do desenvolvimento, acenava-se com a esperança de progresso. Sob a ideologia da globalização, parece que se ameaça com a degradação à condição de pobreza, caso o país não se adapte e não se integre à economia mundial dentro dos padrões propostos para essa integração (CARDOSO, 1999, p. 118).

Para NEVES, (1997), do ponto de vista da educação, as políticas públicas vêm mantendo a dualidade histórica entre uma educação para a massa da população e a educação para as elites. Para a primeira, o Estado neoliberal prioriza o desejável aumento do patamar mínimo de escolaridade, através da universalização da escolarização fundamental, sem, no entanto, garantir a efetiva e necessária qualidade desta escolarização; para a segunda, estimula a criação de centros tecnológicos de alto nível, buscando adequar a escola às exigências da nova racionalidade técnica do mercado de trabalho qualificado.

Ao mesmo tempo, a educação é convocada para expressar uma nova relação de desenvolvimento, como um dos fatores que podem contribuir para associar o crescimento econômico à melhoria da qualidade de vida. Ainda que se reconheça nas atuais proposições o argumento de que uma relação positiva entre escolaridade e renda depende de fatores econômicos que não se subordinam aos objetivos das políticas educacionais – a realização de um curso

profissionalizante não garante o acesso a um emprego correlato – mantém-se em destaque a relação entre educação e desenvolvimento sócio-econômico, e sob a ótica da Teoria do Capital Humano a educação é, mais uma vez, considerada um pré-investimento.

Em outras palavras, a educação é fator importante para a qualificação dos recursos humanos requeridos pelo novo padrão de desenvolvimento, no qual a produtividade e a qualidade dos bens e produtos são decisivos para a competitividade internacional.

Referências Bibliográficas

Documentos Legais:

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, "Lei n.º 5.692, de 11/08/1971, Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências". In: Ensino de 1º e 2º graus, estrutura e funcionamento, 1986.

_____. CONGRESSO NACIONAL, "Lei n.º 7.044, de 18/10/1983, Altera os Dispositivos da Lei 5.692 de 1971, referentes à Profissionalização do Ensino de 2º grau. In: Ensino de 1º e 2º graus, estrutura e funcionamento, 1986.

_____. CONGRESSO NACIONAL, "Lei n.º 9.394, de 20/12/96, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional", In: Diário Oficial da União, Ano CXXXIV, n.º 248, de 23.12.96, p. 27.833-27.841, 1996.

Livros, Artigos:

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, Livia de & outros. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 41-74.

CARDOSO, Miram Limoeiro. Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. In: GENTILI (org.). *Globalização Excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999. p. 96-127.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1991. 293 p.

_____. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1995. 495 p.

FÁVERO, Osmar (Org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras. 1823-1988*. 2.ed.ver.ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. 321 p. ISBN 85-85701-34-5

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos - Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 1994. 252 p. ISBN: 85-85676-06-X

FOGAÇA, A. *Sobre Educação e Economia: Um estudo sobre a automação flexível e a recuperação da inteligência na produção*. Rio de Janeiro, FE/UFRJ, Tese de Doutorado, 1994.

- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Brasil ano 2000: Uma nova divisão de trabalho na Educação*. Rio de Janeiro, RJ: Papéis e Cópias, 1997. 112 p. ISBN 85-85987-06-5
- _____. (Org.) *Política Educacional nos anos 90: determinantes e propostas*. Recife, PE: Editora Universitária da UFPE, 1997. 180 p. ISBN 85-7315-033-5.
- PAIVA, Vanilda Pereira. *Sobre o conceito de "Capital Humano"*. Mimeo. 2001.
- _____. O mundo em mudança: deslocamento temático no final do século e convivência com a incerteza. *Contemporaneidade e Educação*, Revista Semestral Temática de Ciências Sociais e Educação, Rio de Janeiro, Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC)-n. 6, p. 18-48, 1999 – Número Especial.
- _____. Nova relação entre educação, economia e sociedade. *Contemporaneidade e Educação*, Revista Semestral Temática de Ciências Sociais e Educação, Rio de Janeiro, Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC)-n. 6, p. 120-131, 1999 – Número Especial.
- PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre Educação*. São Paulo, SP: Xamã VM Editora Ltda, 2001. 150 p. ISBN 85-85833-81-5.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1978. 267p.
- SALM, Cláudio L. *Escola e Trabalho*. São Paulo, SP: Livraria Brasiliense Editora, 1980.
- _____. *Observações sobre Burawoy: The Politics of Production*. Rio de Janeiro, 1993. Mimeo.
- SCHUMANN, M. *New Forms of work organization in west German Industrial Enterprise*. SOFI/Universidade de Gottingen, 1990. Mimeo.