

**ESTADO, EDUCAÇÃO E
EQUIDADE NO BRASIL:
A FORMAÇÃO
GERENCIADA DA
CIDADANIA**

**Série Educação Geral, Educação Superior e
Formação Continuada do Educador**

Editora Executiva

Prof. Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida – Uniplac/Unicamp

Conselho Editorial Educação Nacional

Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani – USP

Prof. Dra. Anita Helena Schlesener – UFPR/UTP

Prof. Dra. Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira – Unicamp

Prof. Dr. João dos Reis da Silva Junior – UFSCar

Prof. Dr. José Camilo dos Santos Filho – Unicamp

Prof. Dr. Lindomar Boneti – PUC / PR

Prof. Dr. Lucidio Bianchetti – UFSC

Prof. Dra. Dirce Djanira Pacheco Zan – Unicamp

Prof. Dra. Maria Eugenia Montes Castanho – PUC / Campinas

Prof. Dra. Maria Helena Salgado Bagnato – Unicamp

Prof. Dra. Margarita Victoria Rodríguez – UFMS

Prof. Dra. Marilane Wolf Paim – UFFS

Prof. Dra. Maria do Amparo Borges Ferro – UFPI

Prof. Dr. Renato Dagnino – Unicamp

Prof. Dr. Sidney Reinaldo da Silva – UTP – IFPR

Prof. Dra. Vera Jacob – UFPA

Conselho Editorial Educação Internacional

Prof. Dr. Adrian Ascolani – Universidade Nacional do Rosário

Prof. Dr. Antonio Bolívar – Facultad de Ciencias de la Educación/Granada

Prof. Dr. Antonio Cachapuz – Universidade de Aviero

Prof. Dr. Antonio Teodoro – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Prof. Dr. César Tello – Universidad Nacional de Tres de Febrero

Prof. Dra. María del Carmen L. López – Facultad Ciencias de La Educación/Granada

Prof. Dra. Fatima Antunes – Universidade do Minho

Prof. Dra. María Rosa Misuraca – Universidad Nacional de Luján

Prof. Dra. Silvina Larripa – Universidad Nacional de La Plata

Prof. Dra. Silvina Gvirtz – Universidad Nacional de La Plata



ESTA OBRA FOI IMPRESSA EM PAPEL RECICLATO 75% PRÉ-CONSUMO, 25 % PÓS-CONSUMO, A PARTIR DE IMPRESSÕES E TIRAGENS SUSTENTÁVEIS. CUMPRIMOS NOSSO PAPEL NA EDUCAÇÃO E NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.

SIDNEY REINALDO DA SILVA

**ESTADO, EDUCAÇÃO E
EQUIDADE NO BRASIL:**

**A FORMAÇÃO
GERENCIADA DA
CIDADANIA**

MERCADO®
LETRAS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Silva, Sidney Reinaldo da

Estado, educação e equidade no Brasil : a formação gerenciada da cidadania / Sidney Reinaldo da Silva. -- Campinas, SP : Mercado de Letras, 2012. -- (Série educação geral, educação superior e formação continuada do educador)

ISBN 978-85-7891-233-1

1. Cidadania 2. Democracia 3. Educação – Brasil 4. Educação – Política governamental – Brasil 5. Educação e Estado – Brasil 6. Equidade 7. Política educacional 8. Políticas públicas I. Título. II. Série.

12-10652

CDD-379.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Estado, educação e equidade : Brasil :
Políticas públicas : Política educacional 379.81

capa e gerência editorial: Vande Rotta Gomide
preparação dos originais: Editora Mercado de Letras

DIREITOS RESERVADOS PARA A LÍNGUA PORTUGUESA:

© *MERCADO DE LETRAS EDIÇÕES E LIVRARIA LTDA.*

Rua João da Cruz e Souza, 53

Telefax: (19) 3241-7514 – CEP 13070-116

Campinas SP Brasil

www.mercado-de-letras.com.br

livros@mercado-de-letras.com.br

1ª edição

OUTUBRO/2012

IMPRESSÃO DIGITAL

– IMPRESSO NO BRASIL –

Esta obra está protegida pela Lei 9610/98.
É proibida sua reprodução parcial ou total
sem a autorização prévia do Editor. O infrator
estará sujeito às penalidades previstas na Lei.

Para Tarsila e Zita

SIGLAS

APMs	Associação de Pais e Mestres
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEF	Fundo de Manutenção Educação Fundamental e do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LDB	Leis de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/96
LOC	Laboratórios Organizacionais Modalidade de Cursos
LOE	Laboratórios Organizacionais Modalidades de Empresa
LOT	Laboratórios Organizacionais, Modalidades de Terreno
MAPS	Ministério da Assistência e Promoção Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCPR	Projeto de Combate à Pobreza Rural
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação – LEI N° 10.172/2001
PNE (CONED)	Plano Nacional de Educação Proposto pela Sociedade Brasileira
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRONAGER	Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em áreas de Pobreza
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não Governamentais
OREALC	Oficina Regional de Educação da Unesco para a América Latina e o Caribe
PCN	Parâmetros curriculares Nacionais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SECOM	Secretaria de Comunicação da Presidência da República
SEGES	Secretaria de Gestão do ministério do Planejamento
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Ciência, a Cultura e a Educação
UNICEF	<i>The United Nations Children's Fund</i> (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

SUMÁRIO

PREFÁCIO (<i>Naura Syria Carapeto Ferreira</i>)	9
APRESENTAÇÃO	17
INTRODUÇÃO	21
Capítulo 1	
METANARRATIVAS, INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA	41
Capítulo 2	
FORMAÇÃO DA CIDADANIA E EQUIDADE	79
Capítulo 3	
MEDIAÇÃO E DIRECIONAMENTO: A FORMAÇÃO DA CIDADANIA SEGUNDO A CEPAL E UNESCO	125
Capítulo 4	
ESTADO E MORALIDADE PÚBLICA NO BRASIL	147

Capítulo 5	
A FORMAÇÃO GERENCIADA DA CIDADANIA	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS:	
COMO SAIR DA ENTALADELA?	261
REFERÊNCIAS	277

PREFÁCIO

O convite que recebi de Sidney Reinaldo da Silva para prefaciar seu livro “*Estado, Educação e equidade no Brasil: a formação gerenciada da cidadania*”, muito me sensibilizou e gratificou tanto por se tratar de resultado de pesquisa que vi se desenvolver com a seriedade e rigor de um pesquisador, em nosso Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação”, como por se tratar de um “parceiro” de trabalho cujo intenso e, ao mesmo tempo, agradável convívio, tem gerado muitas reflexões, ricas sínteses e trabalhos conjuntos. Seguramente, tal convívio intelectual e profissional como a produção conjunta do trabalho diário deitarão raízes profundas na minha memória acadêmica.

A agradável sensação despertada em mim com este convite se alicerça, também, e fundamentalmente, por se tratar de uma obra que trata de cidadania, ética, de formação moral e ético-política, de formação humana, num tempo histórico em que estas categorias foram “esquecidas” ou desprezadas, tornando-se quase inexistentes na sociedade brasileira e mundial, onde o oportunismo, a competição, a corrupção, a competição, a mentira, a trapaça, enfim, o individua-

lismo, imperam cada vez mais. Este sentimento que assolou minha alma ao receber o convite de Sidney se alicerça, portanto na preocupação comum a nós dois e sobejamente investigada por Sidney, profissional comprometido com a qualidade da formação e respeito por essa formação.

Mas porque tanta satisfação em prefaciá-lo este livro? Porque venho, como educadora que sou, há muitos anos, extremamente preocupada com o declínio dos princípios e valores perenemente éticos de nossa sociedade humana nesta chamada “pós-modernidade” onde tudo vale e tudo pode e quando tudo vale e tudo pode nada mais vale. A banalização da vida e da morte, das relações humanas, o aligeiramento da formação, a quantificação da produção intelectual e da pesquisa que fundamenta o ensino, se alastrou ocupando o espaço da verdade, da humanidade, da solidariedade, da fraternidade e da formação e da vida verdadeiramente humana. A isto, como pesquisadora, tenho me dedicado, inquieta e entristecida com este contexto amoral em que a sociedade mundializada mergulhou, tentando subsidiar políticas e práticas no sentido da superação desse caos.

A crise de valores do mundo hodierno tem afetado mentes e corações, golpeando as instituições e a sociedade como um todo, mas particularmente e com maior dureza, a instituição escolar e à formação pela qual é responsável.

Estou convicta de que a crise – quem sabe uma forma de morrer de êxito por outra parte – das representações modernistas e modernizadoras da história nos impõe, nos dias atuais, uma vez mais o compromisso de “desconstruir” e reconstruir o discurso e em profundidade a compreensão da educação mesmo que não com a mesma facilidade de tempos históricos anteriores e sim enfrentando toda a avalanche tecnológica e mercadológica que mascara a verdade e a possibilidade de acesso dos conteúdos humanos de vida e de formação para todos como um direito inalienável. Seguramente, este compromisso, nos dias atuais é repleto de determinações que desafiam a competência e a habilidade de “responder”, como educadores,

às demandas impostas de forma acelerada e violenta. Creio que se há algo que distingue as análises do pensamento e o discurso educacional deste último período, é o intento e o compromisso de captar a complexidade, e as limitações deste discurso que faz parte de um concreto real “minado” amoralidade, através de suas contradições internas no sentido de sua superação.

A obra de Sidney Reinaldo da Silva que tenha a honra de prefaciá-la trata deste objeto: a abordagem ético-política das reformas institucionais durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), período compreendido entre 1995 e 2002, objetivando investigar em que sentido as políticas públicas – as reformas da educação – influenciam a formação moral de um povo. Com maestria, discute a concepção de pessoa, sociedade e Estado defendida pelos que promoveram as reformas no referido período em que a moralidade “instituída” na era de Fernando Henrique Cardoso é apresentada a partir da correlação entre as políticas educacionais e a reforma da gestão pública.

Desta forma Sidney oferece à reflexão seus estudos sobre a formação da cidadania como correlata das políticas públicas para a educação, que foram delineadas a partir dos mesmos pressupostos da reestruturação do Estado e da reforma da gestão pública. Destaca como eixo analítico as justificativas para as reformas do Estado e das políticas educacionais que promoveram a descentralização e a autonomia da gestão das escolas públicas de ensino fundamental. E, para explicitar o ideário moral que orientou o governo em estudo contrapõe as tendências ideológicas que travaram embate no processo político das reformas ocorridas na era FHC.

Sidney defende que a política não deve se limitar ao conhecimento das leis feitas, mas se estender aos princípios e aos motivos das leis propostas, tornando assim a sua análise rica de fundamentos e de concretude. Analisa o discurso correlato das reformas que vão restringindo o âmbito da responsabilidade público-estatal e ampliando o domínio das diversas formas de “público não-estatal”, no sentido

de apelar para a responsabilidade social, o mercado e o terceiro setor. Denuncia o que denomina de “certo hibridismo entre público-privado”, a promoção da descentralização e da autonomia gerencial que produziu novos desenhos institucionais para a educação fundamental, mesclado com novas orientações de formação humana. Prosseguindo nas análises, afirma que “em nome de uma interpretação conservadora do princípio da justiça como equidade impôs-se novas exigências para os gestores da educação”.

Explicita que “na segunda metade da década de 1990, o governo brasileiro intensificou o esforço para mudar a “cultura institucional” no Brasil, expressão que passou a significar os valores, os hábitos, os costumes e mesmo o padrão ético presente no mundo do trabalho. O que se visou com tais mudanças foi a adequação das instituições e das pessoas ao critério do desempenho, entendido como uma exigência dos novos tempos, da era do gerencialismo. Nesse sentido, houve um esforço governamental, em diversas frentes, para quebrar a resistência interna à “globalização”. Nessa perspectiva, o desafio que o governo FHC assumiu foi o de transformar uma sociedade presumida como antiquada em que fatores ligados a senioridade e às relações pessoais suplantavam o mérito e o desempenho.

Discorre Sidney, então, sobre as reformas promovidas pelo governo FHC que visavam transformar hábitos atrasados supostamente enraizados na tradição nacional, quando, uma série de termos passou a ser ressignificada. A reforma faz circular no discurso político termos como descentralização, autonomia, desempenho, eficiência, eficácia, responsabilidade, entre outros sem aprofundar o sentido e o significado destes conceitos que passam a ser concretamente realidade com as mais diferentes e diversificadas formas.

Nesta via de raciocínio, Sidney Reinaldo explicita a divulgação feita de que a competição não é um mal em si, e que ela só se torna espúria quando não leva em conta a equidade e a igualdade de oportunidades. Do ponto de vista ideológico, para o autor, tornou-se necessário divulgar que competitividade empresarial expressa um

padrão que deveria ser seguido pela gestão pública, no sentido de torná-la mais adequada, isto é, justificada segundo as exigências dos novos tempos: descentralizada, autônoma e responsável. Isto foi sendo assumido pelo governo como uma tendência irresistível inerente à globalização. Contudo, tratava-se de uma forma de anular os efeitos das lutas pela redemocratização nacional ligada aos setores progressistas da sociedade brasileira, o que se manifestou no embate entre diferentes projetos para a educação no Brasil.

Assim, afirma Sidney nesta obra que na nova moralidade dos tempos de FHC, ser competitivo não seria incompatível com a “solidariedade” e a “responsabilidade social”, pois em que estes valores expressariam uma nova mentalidade dos homens de negócios. Isto “inspirou” o ajuste da educação para formar pessoas “empreendedoras” e “cidadãs”, levando as escolas a ensinar competências técnica e ética. No campo político, defendeu-se que a ética da negociação estaria acima das ideologias, pois estas não abrem mão de seus objetivos e valores absolutos. No âmbito econômico, as reformas visavam superar o modelo protecionista que tornou o Brasil “incompetente” e gerou uma elite “irresponsável”.

Em minhas reflexões elaboradas a partir de minhas investigações tenho me surpreendido com a constatação daquilo que escrevemos, Agueda Bernardete Bittencourt e eu, na apresentação do livro *“Formação continuada e gestão da educação: a arte de pensar ameaçada”* organizado por nós e publicado neste ano: “Estamos indelevelmente tocadas pela corrida cada vez mais acelerada por formação, títulos, certificados e poder. Enquanto mínguem os escritores cultos, os homens políticos crescem os contingentes de técnicos na busca pelo poder em benefício próprio”. Por este motivo, entre outros, significativa se tornou cada vez mais a pesquisa de Sidney que explicita a formação moral como correlata das políticas públicas para a educação delineadas a partir dos mesmos pressupostos da reestruturação do Estado e da reforma da gestão pública, que promoveram a descentralização e a autonomia da gestão das escolas públi-

cas de ensino fundamental a fim de justificar o ideário moral que orientou o governo em estudo são contrapostas tendências ideológicas que se embateram no processo político das reformas ocorridas na era FHC.

Nessa direção aponta para o juste institucional da gestão das escolas que também recebeu novas orientações de formação humana, em nome de uma interpretação conservadora do princípio da justiça como equidade, impondo novas exigências para os gestores da educação.

Conservadorismo e participação da sociedade na gestão de políticas sociais com a redução da responsabilidade do Estado frente à garantia dos direitos sociais e econômicos foi a tônica de uma concepção de Estado que foi sendo implementada no Brasil.

Desta forma, Sidney Reinaldo mostra, em especial, que uma formação humana sustentada por apelos aos valores ou à lógica do mercado torna-se ainda mais desastrosa quando não vislumbra um horizonte ético-político abrangente como eixo de resistência coletiva e base para se discutir e promover a justiça distributiva.

Apoiando-se em Saviani, Sidney afirma que a expressão instituição educativa é um “pleonasma”, pois “a própria ideia de educação já estaria contida no conceito de instituição”. Pressupõe-se que a instituição define o âmbito da formação dos indivíduos no sentido em que ela limita as expectativas de seus membros, que, de acordo com a posição que nela ocupam, terão definidos os meios e as oportunidades disponíveis para se desenvolverem.

Em oito capítulos, introdução e conclusão, densos e repletos de argumentos e ricas reflexões, este livro é um manual a ser explorado por educadores, estudantes e políticos no sentido de fornecer subsídios mais humanos e concretamente correspondentes às demandas sociais que capitalismo em seu atual estágio colocou às novas gerações na condição de lutar pela sua vida imediata, fragmentária e individualmente. Agindo assim, curvou os indivíduos às necessidades do processo de acumulação capitalista, à lógica de

mercado, ao mesmo tempo em que os impede de perceberem-se coletivamente diante de sua genericidade.

Há que superar este individualismo revigorado na reconstrução de um mundo mais fraterno e solidário. A resignação mostra que já não há mais esperanças de transformação social rumo a uma civilização diferente (que combine democracia e socialismo), pois os “custos morais” disso são muitos elevados, conclui Sidney. Um futuro diferente terá “que ser parido com muitos sacrifícios, mais imensos que muitos possam pensar”.

Fraternidade, solidariedade, justiça social, emancipação humana e bondade, mais do que nunca, precisam ser assimilados e incorporados, não como violência simbólica, mas com a consciência do compromisso de que a extensão, que é ensino e pesquisa, é fundamentalmente educação e, como tal, participa da natureza do fenômeno educativo em todos os âmbitos da sociedade, principalmente dos mais necessitados.

No mundo “desumano” que se assenta na violência e na barbárie, faz-se necessário a “busca do verdadeiro sentido da vida”, pois este mundo impossível de unificar pela experiência vivida já não é outra coisa que a dolorosa ausência do mundo da vida. Assim, mais do que nunca, se faz urgente e necessária a leitura desta obra comprometida com a construção de um mundo mais justo, solidário, fraterno e humano.

É, portanto, com grande prazer e com o coração profundamente agradecido pelo honroso convite, que prefacio “*Estado, Educação e equidade no Brasil: a cidadania gerenciada*”, acreditando que esta obra acrescenta elementos fundamentais para o debate acadêmico, para a sociedade, principalmente para os profissionais da educação, pesquisadores e educadores que se dedicam, com a maior competência que lhes é permitida, à formação profissional e cidadã.

Naura Syria Carapeto Ferreira
Curitiba, outono de 2011.

APRESENTAÇÃO

Em relação ao dizer normativo, a plausibilidade não é caracterizada (apenas) pela adequação do que se diz com a realidade, nem é suficiente a coerência da fala consigo mesma, mas está em jogo, sobretudo, a reverberação dos que concordam e discordam com a realidade tal como ela está posta e tende a ser. Para os primeiros, o texto produziria o efeito de “não concordas comigo, com o [projeto] que acalento, mas não posso discordar, com sinceridade, do que dizes que defendo”, enquanto os últimos poderiam dizer “não é bem por isto ou aquilo que dizes que tal realidade é condenável, mas não posso discordar de que o que dizes sobre a realidade, sobre a vontade que ela expressa e sua tendência, me parece sensato ou aceitável”. A presente investigação não se destaca propriamente pelo dizer o que é a realidade, mas por reverberar e contrapor a vontade daqueles que a aceitam e que defendem a sua tendência e daqueles que não querem que tal coisa de fato seja ou continue sendo e, de alguma forma, a combatem. A verdade então se refere a projetos, expressa o modo como as cartas são lançadas e posições estratégicas e teleológicas são tomadas. Ao ser captável e se expressar como projeto, a vontade

deixa de ser irracional e torna-se intencionalidade, cálculo e teleologia. Há nisso, porém, um incontornável emaranhamento entre fatos e valores, não meramente do ponto de vista analítico, mas, sobretudo, histórico. Mesmo os niilistas que não querem projetos coletivos, seja por ceticismo metafísico, pessimismo político, receio ou cinismo moral e mesmo medo de perder espaços já conquistados, acabam também tendo que se justificar perante o tribunal da razão e da história, ou publicamente, ainda que não creiam na existência ou validade de tais instâncias, pois eles não têm se calado, nem parado de agir, de expandir domínios e conquistar espaços, ainda que, muitas vezes, meramente acadêmicos, editoriais e midiáticos, justamente onde ideologias são geradas e acalentadas.

A ideologia não diz respeito apenas a não/verdade, mas tem força normativa e formativa, pois não se dissocia das narrativas constitutivas de identidades, subjetividades e projetos. No âmbito da educação, não só se moldam visões de mundo correlatas de práticas específicas, mas diz-se também como essas visões de mundo devem ser ensinadas e as práticas moldadas. Em relação às políticas públicas recentes, pode-se falar que a equidade ganhou estatuto de ideologia, escapando do restrito âmbito moral e jurídico da forma de deliberar em que a norma é re/contextualizada. Como ideologia, o que se diz da equidade escamoteia o enfrentamento da desigualdade produzida pela divisão social de classes, afastando essa questão da agenda governamental e das bandeiras dos movimentos sociais, evitando sua abordagem como questão fundamental para ser enfrentada politicamente. Esse efeito é inegável tanto pela direita quanto pela esquerda. Cabe saber quem quis e quer isso e a quem isso tem servido ou não, sem o que a equidade continuará sendo mistificada e apresentada como um consenso supostamente acima das ideologias, exigindo mesmo que as políticas públicas sejam adequadas meramente para garanti-la. Cabe debater até que ponto isso ainda deve continuar orientando a ação do Estado e legitimando clamores da cidadania. A exigência de equidade, sua necessidade, é histórica e socialmente

construída no confronto de forças ou vontades. Estudos sobre a recente redefinição do Estado no Brasil expressam até onde esse embate foi e ainda pode ir por aqui. De qualquer modo, o que se fez em termos de formação da cidadania no Brasil não pode ser compreendido sem análise da guinada para a equidade no âmbito das políticas educacionais e da forma como isso se articulou como gerencialismo.

Frente a isso, estudar a ideologia significa produzir um conhecimento não voltado para aumentar a produtividade e maximizar o desempenho, mas para mostrar os aspectos alienantes de tais imperativos econômicos nos marcos do capitalismo, sobretudo quando os discursos sobre ética e moral estão descaradamente a serviço da reificação. Esse tipo de investigação se justifica por esclarecer posicionamentos tomados e a tomar, sem o que nenhuma democracia genuína pode se estabelecer.

O presente livro irritará sectários de direita e de esquerda, para fazer uso de uma expressão freiriana. Os sectários de esquerda, enquanto o mundo estiver como está, serão admiráveis e respeitáveis. Sem esse sectarismo, não se teria mais o que pensar politicamente, mesmo que não se queira ou possa dialogar com o radicalismo. Os sectários de direita são marcadamente cínicos e o que defendem quase sempre expressa o núcleo repulsivo na realidade, isso também faz pensar, exige tomada de posição. Cabe lembrar que sectários são geralmente não dispostos a aprender com os outros, a dialogar para melhor conhecer a si mesmo, o que torna essa atitude muitas vezes ingênua e/ou violenta.

Este texto inquiriu entre fronteiras e adentrou mesmo territórios marcados pela inimizade, sectária ou não. Em termos epistemológicos, ele pensou nos interstícios disciplinares, evitando ser incorporado por qualquer uma das áreas circunvizinhas.

Curitiba, outono de 2012.

INTRODUÇÃO

O Estado, criatura espiritual, opõe-se à ordem natural e a transcende. Mas também é verdade que essa oposição deve resolver-se em um contraponto para que o quadro social seja coerente consigo. Há uma única economia possível e superior aos nossos cálculos para compor em um todo perfeito de partes tão antagônicas. O espírito não é força normativa, salvo onde pode servir à vida social e onde lhe corresponde. As formas superiores da sociedade devem ser como um contorno congênito a ela e dela inseparável: emergir continuamente das suas necessidades específicas. (Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 1996)

Para os escravos e não aos homens livres que recompensas pela virtude são decretadas. (Benedict Spinoza, *A Treatise on Politics* 1854, tradução do autor)

Este livro aborda políticas públicas e reformas institucionais durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), período

da história brasileira compreendido entre 1995 e 2002. Trata-se de um período marcado pela expansão mundial do capital rumo à exploração de todos os povos do mundo e de setores e atividades até então controlados pelo Estado, o que se deu com a privatização, terceirização e parcerias entre o setor público e privado. O Estado passa a ser reestruturado para melhor servir a essa expansão do capital. Perante a intensiva globalização ou eliminação das fronteiras para o avanço do capital, sobretudo de sua modalidade especulativa, as nações do mundo foram sendo incorporadas numa espécie de grande jogo mundial dado pela ubiquidade do mercado. Perante este “todos” deveriam ser submetidos aos riscos e a competitividade dos negócios, como se isso fosse inelutável. No processo de expansão do mercado globalizado, diz-se que o Estado passa a ser máximo para o capital e mínimo para as políticas públicas, o que tem impacto direto na educação (Peroni 2003, p. 51). Frente ao nomadismo do capital, acentuou-se a crise fiscal dos governos, que foi acompanhada pela crise das formas de intervenção do Estado de bem-estar social no sentido de proteger setores “vulneráveis” da população.

Nos anos 90, novas formas ou ideologias de “solidariedade”, no caso, de institucionalização e legitimação da desigualdade social, foram surgindo. Isso se caracterizou, sobretudo, com o apelo à ação da sociedade civil, do denominado Terceiro Setor, especialmente com a atuação de ONGs no âmbito que até então prevaleciam políticas públicas centradas no Estado, em termos de atendimento aos pobres. A ação do Estado passou a ser focada no ajuste de seu déficit fiscal, no pagamento da dívida externa, na privatização e na redução de investimentos públicos nas políticas sociais (saúde, educação, segurança).

O referido período caracterizou-se pela mudança na forma de atuação dos movimentos sociais fragmentados, que, em sua maioria, perderam o referencial da luta de classe. Essa era foi marcada pelo recrudescimento do mal estar social ligado ou desemprego, à desigualdade de rendas e de acesso a educação básica de qualidade, e,

sobretudo, de acesso aos seus níveis superiores. No que se refere às políticas educacionais, ocorreu ao mesmo tempo, no Brasil, certa descentralização, no sentido de transferir para os estados, e, sobretudo, para os municípios certas responsabilidades, incumbências e encargos, e uma internacionalização da definição da agenda das reformas. Se por um lado a municipalização provocou uma diferenciação decorrente dos diversos caminhos que puderam ser tomados pelos sistemas locais de ensino, por outro cresceu o processo de padronização imposto pela internacionalização das políticas educacionais: “a adoção de modelos educacionais internacionais (ocidentais) conduz a semelhanças que transcendem as fronteiras” (Akkari 2011, p. 23). A internacionalização provocou uma padronização e uma imposição de um único formato curricular em termos de “competências disciplinares transversais” passíveis de ser avaliadas e equiparadas internacionalmente. Em relação à educação isso se traduziu na propagação de que “o mercado livre é a solução para a deterioração da escola pública, e isso graças à concorrência e, com ela, a escolha da escola, a descentralização e a responsabilização dos atores educacionais pelos resultados” (*idem*, p. 20).

Com a ideologia do gerencialismo, passou-se a divulgar que competitividade empresarial expressa o padrão a ser seguido pela gestão pública. Assim os contratos de gestão a tornaria mais adequada, isto é, justificada segundo as exigências dos novos tempos: descentralização, autonomia e responsabilidade. Isto foi sendo assumido pelo governo como uma tendência irresistível inerente à globalização. Esta foi compreendida, entre outros aspectos, como uma era da atuação ilimitada do capital especulativo, da crise do Estado Nação, do fim do Estado de bem estar social e das possibilidades de uma economia de pleno emprego. Com a globalização, novas exigências para a formação humana se despontaram. Esta deveria se adequar a era da informação e do conhecimento. Contudo, a compreensão das tendências dessa época não foi consensual. Ela foi vista também como uma violenta, não consensual, reestruturação do capi-

talismo e do imperialismo norte-americano, ou seja, de novas formas de exploração, acumulação e dominação articuladas mundialmente, sobretudo com o auxílio das novas tecnologias de informação.

A era FHC foi caracterizada com sendo uma nova forma de lidar com a crise fiscal, com a crise de modo de intervenção e com a crise da administração burocrática (Peroni 2003, p. 65). Destacou-se também o emprenho do poder público na redução da inflação, sobretudo com o Plano Real (Giambiagi e Moreira 1999). No âmbito da educação, as políticas públicas foram marcadas por reformas da legislação, da gestão, do financiamento e da criação de programas e ações focalizadas. O país passou então a ser governado segundo um “culto às leis do mercado”, e por uma estratégia de mercantilização das lutas em prol da cidadania (Dourado 2006, p. 235)

Investiga-se, neste livro, numa abordagem ético-político, em que sentido políticas públicas, especialmente reformas da educação, formam eticamente, moralmente e politicamente um povo, definindo não só aspectos ligados à autocompreensão coletiva, mas também ao que se deve aceitar como justo e digno de ser feito pelo poder público. A formação se refere assim, especialmente, à educação cívica, ao preparo ou “qualificação” para a cidadania, tal como se diz na Lei 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Contudo, essa formação não é pensada aqui como paralela ao trabalho, mas como correlata dele. A formação para a cidadania é entendida como um processo ideológico e se vincula com formas de justificação de certa divisão social do trabalho, de certas condições de laboriosidade e carreira, bem como de certos limites para a própria preparação para uma profissão e de certas perspectivas de autorrealização profissional e de entendimento a respeito da des/regulamentação das relações produtivas. A vinculação da educação com “o mundo do trabalho” e a “prática social”, tal como exige a LDB (Art. 1º, § 2), pode ser feita, e tem sido feita oficialmente, ainda que não de forma exclusiva, por meio de instituições e políticas públicas.

Em relação a isso, aborda-se aqui a concepção de formação humana e de Estado que prevaleceu nas reformas políticas e institucionais durante os dois governos de FHC. Os “valores” restabelecidos para a formação humana neste período são apresentados a partir da correlação entre as políticas educacionais, reforma da gestão e de instituições públicas. Neste sentido, se correlaciona também equidade como princípio para a administração, para instituições e para a formação da cidadania.

Mostra-se que ao tornar-se um valor central na justificação das políticas públicas, a equidade também orientou a formação cívica, sobretudo em decorrência do mínimo social que esteve a ela correlacionado quando se tratou de definir os direitos dos “pobres”. Quando se destacou a responsabilidade do Estado de promover a equidade no âmbito das políticas educacionais, exigiu-se dele que também limitasse ou minimizasse seu poder educador. Limite no sentido de não exercer o monopólio na área educacional. Isso foi estabelecido segundo princípio da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, conforme o artigo 206 da Constituição Federal de 1988, tão caro aos empresários da educação. O Estado foi limitado também no sentido de não criar um sistema nacional centralizado de educação, bem como de não impor um currículo nacional para a Educação Básica. Este limite foi estabelecido pela correlação entre eficácia e equidade das políticas públicas, tal como divulgada pelo governo, na justificação das reformas efetivadas. Contudo, ao reformar as instituições educacionais e promover políticas sociais direta ou indiretamente ligadas à educação, o governo produziu também mudanças nas práticas sociais, divulgando certos valores desejáveis e não dando relevância a outros. Nesse sentido, uma concepção de vida boa e de valores éticos passou a ser fomentado pelo Estado na formação da cidadania. O estado nunca é neutro em relação a uma concepção de formação humana, o que muda é a forma como ele a fomenta.

Este estudo é relevante na medida em que a herança ideológica de FHC continua orientando políticas públicas para a educação, especialmente nos governos estaduais e municipais do PSBB, que têm promovido abertamente medidas do tipo “choque de gestão”, a partir da diminuição de investimentos públicos e aumento da exigência de resultados por parte das escolas, bem como com determinações públicas que estabelecem “bonificações” para professores segundo medidas de produtividades e desempenho ou conforme cumprimento de metas estabelecidas por técnicos de secretarias da educação. Este texto contribui para com o debate sobre até que ponto essa herança deve ou não continuar orientando as políticas públicas no Brasil e a concepção de justiça ou equidade que a justifica.

De qualquer modo, as orientações ético-políticas da era FHC continuaram presentes nos governos de Lula. Cabe reafirmar o que Saviani disse a este respeito: “Em termos gerais, podemos considerar que as modificações propostas não chegaram a alterar o espírito que presidiu a política educacional do governo FHC” (2007, p. 21). Em sua ambiguidade, o governo Lula pouco se dedicou para superar a forma do Estado atuar no âmbito da educação, apesar da retórica de recusa dos valores neoliberais atribuídos ao governo anterior, ainda que nos seus mandatos o governo do PT tenha falado mais em participação e diversidade como valor central da política educacional. Nos mandatos de Lula começou-se também discutir a criação de um sistema nacional articulado de educação, sobretudo com a CONAE (Conferência Nacional de Educação). Embora tenha prevalecido nessa discussão mais os problemas de gestão e financiamento do ensino, questões ético-políticas relacionadas ao conteúdo da educação também foram apresentadas, especialmente com as exigências do respeito à diversidade e dos direitos humanos. Contudo, tal como no período FHC, o governo Lula continuou, à sua maneira, a “transformação da política em pura gestão”. Com Lula, tal processo ganhou “uma aparência popular para atingir sua eficácia” (Dias 2006, p. 178).

Na segunda metade da década de 1990, o governo brasileiro intensificou o esforço para mudar a “cultura institucional” no Brasil. Esta expressão passou a significar os valores, os hábitos, os costumes e mesmo um padrão ético. Visou-se adequar as instituições e práticas ao critério do desempenho, entendido como uma exigência dos novos tempos, marcado pela globalização. A competitividade generalizada, a maximização da produtividade e as exigências do gerencialismo se reafirmaram globalmente como imperativos da gestão do capital. Nesse sentido, houve um esforço governamental, em diversas frentes, para quebrar a resistência interna à “globalização” e à modernização da gestão pública.

No âmbito da educação, a modernização tem significado também racionalização, mas compreendida como uma espécie de “colonização mercantil da escola” e aumento da eficácia no âmbito da educação. Assim a racionalização acabou sendo uma forma de encantamento e mistificação. Ela foi ligada ao culto à eficácia e ao desempenho, no sentido de se destacar “boas práticas de gestão escolar”. Tais práticas selecionadas deveriam servir de modelo, isto é, princípio formador, para todas as escolas (Laval 2004, p. 192). A eficácia, embora sendo tomada como correlata da medida, da quantificação, está associada a outros cultos, como o da avaliação e da inovação. A avaliação passa a ser concebida como uma técnica neutra de controle e efetivação de objetivos e metas. Tomada como um bem em si, por sua vez, a inovação não leva mais em conta que uma alteração no conteúdo e nas metodologias só pode ter resultados bons ou maus de acordo com certos critérios ou valores que são assumidos como consensuais, sem muitas vezes não o serem. Assim, embora se possa falar de uma revolução gerencial que subverta práticas tradicionais de gestão, a racionalização pode estar a serviço de fins autoritários, iníquos, mistificados e conservadores. Ao lado da eficácia gerencial, a equidade tornou-se também um mantra na época, passando a ser exaustivamente repetido por políticos, técnicos e pesquisadores envolvidos com o governo FHC.

Nesse sentido pode-se dizer que o “desafio” da “revolução” conservadora assumido pelo governo foi o de transformar uma sociedade supostamente antiquada, na qual fatores ligados à senioridade e às relações pessoais suplantavam o mérito e o desempenho (Barbosa 2001, p. 63). Tratam-se, na verdade, de reformas em nome do ideário de premiar quem produz mais. O rendimento, a produtividade e outros termos oriundos da administração do capital passaram a ser tomados como critério de virtude no âmbito da gestão pública e da educação. Na retórica governamental, conservadores passaram a ser aqueles que se opunham às reformas, não importando quem fosse, desde os membros “atrasados” das aristocracias rurais, os empresários tutelados pelo governo, até os militantes de esquerda ligados ao comunismo. Defendeu-se que no Brasil haveria uma dificuldade cultural para se aceitar a “avaliação” do rendimento segundo critérios de eficiência e eficácia – valores relacionados à escolha dos meios e procedimentos adequados para otimizar a relação custo-benefício da produtividade. Isto teria gerado uma cultura da ineficiência, o que explicaria a tradicional resistência dos brasileiros à meritocracia, ou seja, à implantação de critérios discriminatórios capazes de estabelecer hierarquias definidas pela produtividade dentro de grupos já formados (Barbosa 2001, p. 63).

As reformas promovidas pelo governo FHC visaram então transformar hábitos tachados de atrasados, enraizados na tradição nacional. Esses hábitos, conforme a ideologia gerencialista, expressariam um quadro ético em que o indivíduo seria reativo, isto é, apenas responderia passivamente às condições a que se vê submetido ou coagido, ao contrário do agente proativo do empreendedorismo do norte-americano. Este é compreendido como atuante e transformador do ambiente em que vive, num esforço que parte de sua vontade individual. Segundo Barbosa, em “nossa” cultura da submissão e da reatividade, a “responsabilidade pelos resultados de cada um está centrada no universo social, o que em grande parte exime o indivíduo de responsabilizar-se por seus próprios méritos” (Barbosa

2001, p. 66). Assim, no Brasil, quando os indicadores de desempenho apontam alguém como incompetente, haveria uma espécie de clamor em torno da piedade, no sentido de se dizer “você sabe como é a vida dele, de onde ele vem, como ele vive, o que ele já passou?” “Ele até que se esforçou, mas não poderia dar conta”. Isso seria uma espécie de moral dos fracos, de escravos, que tenderia a preservar o incompetente. Trata-se então de “empoderar”, educar para o “poder da vontade”, como forma de mudar essa mentalidade.

Nesse sentido, a cultura dos senhores é justamente a cultura norte-americana. Tal como destaca Eagleton (2005, p. 253), expressam essa cultura os clichês: “o céu é o limite”, o “nunca diga nunca” e o “você consegue se você tiver fé”. Juntamente com essa concepção do indivíduo empreendedor, há uma visão atomista lúdica da sociedade, segundo a qual as instituições constituem-se em jogos, ou seja, em interações humanas de acordo com regras, de modo que os resultados das ações de um agente são afetados não apenas por suas escolhas, mas também pelas escolhas ou ações dos demais agentes que participam do jogo institucional (Colto e Arantes 2002).

Essa é a concepção política do individualismo liberal (Heap e Varoufakis 1995, p. 3). Perante isso, cabe ao Estado promover a equidade, ou seja, a igualdade de oportunidades, sem o qual, de certa forma, o jogo não seria justo. Pois, não se poderia falar em *fair play*, se de antemão já se soubesse quem vai ganhar ou perder. A equidade aperfeiçoaria a moldura institucional, para a qual as pessoas deveriam ser educadas como cidadãos livres e proativos. Em tal ideário, admite-se que, ao compreenderem essa dinâmica lúdica da sociedade, os indivíduos aprenderiam também a importância da justiça inerente ao mercado. Segundo esta justiça, cada um deve receber de acordo com o seu desempenho, ou seja, seu esforço, sua aplicação, sua competência ou habilidade de tomar decisões. Estes fatores estariam correlacionados com a capacidade de correr e administrar riscos, de bem gerenciar apostas ou negócios.

No processo de mudança da “cultura” nacional, via políticas públicas, uma série de termos foi sendo ressignificada. Novos valores entraram em circulação no discurso político. A reforma fez circular termos como descentralização, autonomia, desempenho, eficiência, eficácia, responsabilidade, entre outros. Divulgou-se também que a competição é um bem em si; que ela só se torna espúria quando não leva em conta a equidade, a igualdade de oportunidades; quando as instituições não se caracterizam pelo *fair play*. A ideia de justiça como equidade aplicada aos jogos (Loland 2002) ilustra essa concepção que está na base do gerencialismo: “medir e comparar performances conduzem a uma ordenação final (*final ranking*) de competidores de acordo com o desempenho” (p. 9). Isso exige medidas para corrigir desigualdades de oportunidades ou fatores capazes de afetar injustamente os resultados do jogo.

No campo das pesquisas em políticas educacionais, tem se mostrado que a formação ético-política se efetiva através da mídia e outros aparelhos privados de hegemonia, mas que ela ocorre, sobretudo, no âmbito do aparelho escolar (Neves 2005, p. 11). No embate entre os projetos hegemônicos, o confronto se apresenta como antagonismo entre tendências ético-políticas. Nesse sentido, as orientações do governo FHC buscavam anular os efeitos das lutas pela redemocratização nacional ligadas aos setores de esquerda, que concebiam outra forma de responsabilidade do Estado e de sua relação com a sociedade civil. Isso se manifestou no embate entre diferentes projetos para a educação brasileira. Conforme Dourado (2006, pp. 30-31), os dois projetos de Plano Nacional de Educação – o PNE da sociedade brasileira e o PNE do MEC – “traduziram os embates e as disputas” no campo das políticas públicas para a educação.

Na retórica governamental, frente à inexorabilidade da expansão globalizada do capital, caberia ao país formar um número cada vez maior de pessoas munidas de competências para enfrentar os desafios do mercado. Numa era da competição generalizada, a forma mais eficiente de se fazer isso seria reestruturar a educação, criar

sistemas de ensino produtivos e promover gestões eficazes da escola. Isso produziria impactos sociais, em termos de transformação de valores e práticas. A capacidade de fazer parcerias e assumir riscos inerentes ao mundo dos negócios deveria ser aprendida não só pelos gestores da educação pública, mas também pelas pessoas, sobretudo as mais pobres. Difundiu-se que num mundo no qual os empregos se tornavam raros, isso seria fundamental para formar indivíduos autônomos, criativos e empreendedores, ou seja, responsáveis por sua própria competência e re/colocação no mercado. Isso foi divulgado como sendo uma necessidade dos novos tempos em que não se poderia mais ficar contando com políticas de proteção social e formação, concebidas como um direito a ser exigido da coletividade. Nesse sentido, a equidade seria uma forma de garantir um mínimo de intervenção do Estado, quando os ajustes e compensações se tornassem inevitáveis.

A autonomia humana passou a ser correlacionada com responsabilidade pela própria eficiência e eficácia. Isso exigiria a capacidade de gerenciar a formação pessoal (capital humano) num processo contínuo de aprendizagem. Encurtar tempo e ganhar cada vez mais competências, habilidades e flexibilidade seriam fatores fundamentais para se adaptar a um mercado mais “exigente” e “severo” em termos de premiar e castigar in/competências. Para adequar-se a nova realidade, a escola deveria ter como lema o “aprende a aprender”. Isto seria a chave para a autonomia e a responsabilidade, no sentido de saber resolver os próprios problemas: a educação pública não deveria buscar a transmissão do conhecimento, mas desenvolver a capacidade de aprender e de “enfrentar situações novas”, afirma o ex-ministro Paulo Renato Souza (2005a, p.9). Entendeu-se também que a formação do capital humano não seria incompatível com a formação cidadã. O aprendizado das virtudes cívicas, do capital social, prepararia para a “vida democrática”. Enfatizou-se “à integração social, à não-discriminação e à tolerância” como base da formação da cidadania (Souza 2005a, p. 10).

Na nova moralidade promovida nos tempos de FHC, ser competitivo não seria incompatível com a “solidariedade” e a “responsabilidade social”, pois estes valores expressariam uma nova mentalidade dos homens de negócios. Isto “inspirou” o ajuste da educação para formar pessoas “empreendedoras” e “cidadãs”, levando as escolas e as organizações sociais a ensinarem “competências” adaptativas. No campo político, defendeu-se que a ética da negociação estaria acima das ideologias, pois estas não abrem mão de seus objetivos e valores absolutos, não cedem. No âmbito econômico, as reformas visavam superar o modelo protecionista que teria tornado o Brasil “incompetente” e gerado uma elite “irresponsável”. Isso foi feito especialmente segundo o imperativo da globalização do capital que impunha novas exigências também para o Estado. A responsabilidade também foi cobrada no âmbito da administração pública, que deveria se abrir para as parecerias com os setores não estatais, especialmente os privados. A gestão deveria reduzir gastos e aumentar a eficácia e a capacidade de inovação, considerados como valores supremos do novo governo brasileiro. Ao se destacar como valores morais essas dimensões e exigências técnicas inerentes a administração, visou-se, sobretudo, despolitizar a formação da cidadania balizada por tais “valores”. Sobre a gestão, Souza, sintetiza a era FHC da seguinte maneira:

produção de novas tecnologias de gestão social – tecnologia entendida como um conhecimento, uma ferramenta ou uma postura/atitude que potencializa o desempenho de programas e projetos sociais, com todas as suas especificidades, como por exemplo a gestão em rede de organizações. Como fazer a administração de um conjunto de organizações independentes que gerenciam ações distintas, mas que compartilham valores e princípios e tem uma ética em comum? Ao se estruturar dessa maneira, o Comunidade Solidária permitiu lançar mão de atividades de convocação, mobilização, motivação e identificação de

conhecimentos, habilidades e capacidades, para apoiar a execução de programas e projetos, e potencializá-los. Como decorrência dessa postura gerencial diferenciada, os programas criados pela Comunidade Solidária desenvolveram a capacidade de construir parcerias sólidas, informada pela percepção acertada de que a transformação social não se faz sem participação ativa e diversa para além dos governos. (2005a, p. 72)

A ética em comum refere-se também à equidade que deveria se compatibilizar com os valores da eficácia gerencial. A equidade passou também a ser o critério para apresentação das políticas públicas e da reforma da gestão, constituindo-se numa nova forma de justificar as ações do governo. A equidade, tal como ela foi estabelecida na era FHC, permitiu ajustes entre a ética e a técnica; entre os valores morais, a “solidariedade” em relação aos que sofrem, e a lógica dos indicadores numéricos; entre a preservação da estrutura geradora da desigualdade social e promoção de ações para amenizar os males que afetam os menos favorecidos. Assim a equidade serve como um guia para se compreender a justificação das políticas educacionais na era FHC. Ela passou a ser um consenso no campo ético, econômico, político, administrativo e educacional. Mas que concepção de equidade prevaleceu no Brasil? O que aprendemos com ela? Em que sentido ela deve continuar ou não orientando a ação do Estado?

O presente texto, embora discuta a formação “moral” no Brasil recente, no período em que foi governado por FHC – 1995-2002 –, não se fecha numa temática delimitada. O estudo desse período é uma ocasião para se refletir sobre a formação da cidadania no Brasil. Sua análise se amplia inserindo a reforma da educação num contexto ético-político mais abrangente. Estuda-se a formação como correlata das políticas públicas para a educação, e como elas foram-se delineando a partir dos mesmos pressupostos da reestruturação do Estado e da reforma da gestão pública. Destacam-se como eixo

analítico as justificativas para as reformas do Estado e das políticas educacionais. Estão em tela especialmente a descentralização e a autonomia da gestão das escolas públicas de Educação Básica e a correlação destas com as políticas sociais de equidade. Para explicitar o ideário moral que orientou o governo em estudo, são contrapostas tendências ideológicas que se embateram no processo político das reformas ocorridas na era FHC.

O enfoque é dado ao discurso correlato das reformas que vão restringindo o âmbito da responsabilidade público-estatal e ampliando o domínio das diversas formas de “público não-estatal”, no sentido de se apelar para a responsabilidade social, para o mercado e o terceiro setor, para a “comunidade”. Certo hibridismo entre público-privado, ao promover a descentralização e a autonomia da gestão, segundo os princípios do gerencialismo, produziu novos desenhos institucionais para a educação, especialmente os conselhos de educação e da escola. Mas o ajuste institucional da gestão das escolas também recebeu novas orientações de formação humana. Em nome de uma interpretação conservadora do princípio da justiça como equidade, entendida como mera compensação e equilíbrio precário entre extremos, impôs-se novas exigências para a educação. Promover a “equidade” passou a ser o lema da ação dos gestores públicos, contudo ela se identificou com o *modus operandi* do mercado, com o movimento de equilíbrio e ajuste de interesses e forças desiguais supostamente em negociação.

Durante os governos FHC, uma concepção de Estado gestor foi sendo implementada no Brasil. Visou-se conciliar a “participação” da sociedade na gestão gerenciada de políticas sociais com a redução da responsabilidade do Estado frente à garantia dos direitos sociais e econômicos. Fortalecia-se, contudo, um poder público a serviço do mercado mundial. As forças hegemônicas ligadas ao mercado impuseram suas diretrizes não só à política econômica e à reestruturação da gestão pública nacional, mas também aos termos da formação humana. Com a internacionalização das políticas edu-

cacionais, o governo passou a submeter-se cada vez mais às agências internacionais de financiamento, avaliação e monitoramento. Assim não só se descomprometeu com um ideário de nação, mas se submeteu a um projeto de capitalismo transnacional, com todas as suas implicações e entaladelas para o Estado:

O que caracteriza a encruzilhada em que se encontra o Brasil na transição do século XX ao XXI é *o abandono e o desmonte do projeto nacional*, com as suas implicações político-econômicas e socioculturais, e *a implantação de um projeto de capitalismo transnacional*, com as suas implicações político-econômicas e socioculturais. Está em curso *a transição de uma nação em província*, com a transformação do aparelho estatal em aparelho administrativo de uma província do capitalismo global. Mais uma vez, verifica-se que o Estado pode transformar-se em aparelho administrativo das classes dominantes; neste caso classes dominantes em escala mundial, para as quais os governantes nacionais se revelam simples funcionários. (Ianni 2000, p. 51, grifos do autor)

As reformas educacionais promovidas na era FHC são correlatas dos imperativos inerentes à reafirmação do padrão “civilizatório” do mundo dos negócios, do *ethos* das relações de mercado globalizadas. Com isso se ressaltou também a crise do Estado Nação como palco de luta hegemônica. Contudo esta continua a encontrar nos Estados nacionais um campo propício. Em sociedades com divisão social do trabalho mais complexa, como o capitalismo, o *ethos* expressa a consolidação da hegemonia de determinada classe social, a forma como esta estabelece certo direcionamento ético-político da coletividade. Assim, se pode continuar a falar em formação que se dá via Estado como mediador e interesses de classes identificados como normatividade institucional. Assim, o Estado é constitutivo na produção do compartilhamento não só de normas, mas

também de objetivos num dado país (*ethos*), mesmo quando isso é feito de forma subalterna.

O *ethos*, expressão subjetiva, objetiva e intersubjetiva de uma ordem social (Vaz 2002), configura-se em instituições, revelando-se numa forma de vida correlacionada com a produção da existência histórico-social dos seres humanos. Ele vincula-se com hábitos e tendências para agir aprendidas, culturalmente adquiridas. Em sociedades onde impera a dominação e exploração entre seres humanos, o *ethos* expressa também uma ideologia, ou seja, uma forma de discurso de manutenção da ordem social marcada pela divisão de classes e interesses econômicos antagônicos. A ideologia possibilita compreender a base material do *ethos*, o que não significa reduzi-lo a esta base. Há, contudo, que se tomar cuidado quando se estabelece o nexo entre *ethos* e a produção da existência humana. Isso pode evitar reducionismos, tanto economicistas quanto idealistas, sejam conservadores ou não.¹

A eficácia e a eficiência, mostradas como correlatas do ideal de responsabilidade do *ethos* do mundo dos negócios, foram apresentadas também, pelos ideólogos da reforma na era FHC, como uma forma de mascarar a violência que impera no mercado. Esconderam-se assim as contradições do iníquo jogo de forças econômicas da globalização. Frente a esta, correlacionaram-se individualismo e competição com o cálculo e a ação estratégica, gerencial, mesmo

-
1. O reducionismo economicista pode estar presente de diferentes maneiras em concepções contrapostas. No caso da ideologia do gerencialismo, ela busca dar um aspecto ético às práticas utilitárias, o que Vaz (2002), numa perspectiva idealista, toma como inadmissível. Segundo ele, “as comunidades humanas são, por natureza, comunidades éticas. O *ethos* é uma dimensão constitutiva de sua estrutura. No entanto, nas concepções variáveis e extremamente complexas em que essas comunidades se realizam penosamente na história, sua face *ética* aparece quase sempre deformada ou velada pelos fatores poderosos que impelem os indivíduos e os grupos na direção das necessidades e dos interesses, em que o encontro com o outro é mediado pelas categorias da utilidade, da dominação ou das satisfações subjetivas” (p. 245).

quando se incentivavam a atuação em grupos e trabalho voluntário. Conforme o discurso reformador, fazia-se urgente a aprendizagem do *trade-off*. A nova forma de socialização exigia a capacidade de negociar, de propor e aceitar acordos razoáveis, entendidos como aqueles que promovem um equilíbrio “equitativo” de interesses, dentro de um contexto em que se possa atingir a melhor negociação possível.

Tornou-se então um imperativo da formação humana, segundo as políticas educacionais da era FHC, que em tudo há contrapartida. Isso exige que cada cidadão autônomo assuma a formação da própria competência, ou seja, sua contínua adequação numa sociedade de pessoas “livres e responsáveis”. Nesse sentido, ninguém poderia ser considerado responsável, a não ser o próprio indivíduo, pela sua in/competência. Apresentou-se a justiça, face ao cenário da competição neoliberal, como equilíbrio entre contribuição dada, ou de desempenho conforme a competência de cada um (esforço, produtividade, valor que se agrega às coisas) e o benefício recebido (lucro, salário, renda e reconhecimento). Quem definiria esse justo é o suposto veredicto “cego” do mercado. Mas na verdade este já se encontra predisposto a certos resultados segundo uma disparidade de forças, não sendo “imparcial”. Contudo entendeu-se o mercado como uma entidade que não “perdoaria” a ineficiência e a ineficácia. As necessidades das pessoas não teriam um sentido normativo de solidariedade, mas passaram a ser destacados estrategicamente como oportunidades de negócios. Somente para corrigir desarranjos extremos se permitiria ao Estado atuar, desde que, ao produzir compensações, não interferisse no suposto jogo “justo” da oferta e da procura.

Semelhante padrão de sociabilidade tornou-se uma exigência, um imperativo ao qual a nação deveria se subordinar: definiu-se que a formação humana preparasse pessoas para se adaptarem ao mundo da concorrência mundial, no qual se dá bem quem é mais produtivo e estratégico. Esse foi o princípio válido para a formação da elite “cosmopolita”.

Mas, para os “pobres”, o ideário da autonomia é dado pela capacidade de se adaptar à lógica do mundo local, sobretudo “não depender do Estado” ou da “caridade comunitária” para sobreviver, bem como de não receber sem dar contrapartida, sem o que não se aprenderia fazer “parceria”, ao mesmo tempo em que se passou a promover e incentivar publicamente as atividades “solidárias” do terceiro setor e as políticas de renda mínima, como se a pobreza fosse, de certo modo, irreduzível. Isso exigiu uma política de formação moral das pessoas tanto no sentido de fazê-las reconhecer a inevitabilidade de tal padrão de “civilização”, quanto para poder se adequar a ele. Em tal mundo, o “pobre”, enquanto socialmente incompetente, não possui autonomia moral, nem dignidade, tornou dependente dos “serviços”, “auxílios” e mesmo da “caridade” do governo e da comunidade, passando a viver num limbo moral e a ter sua subsistência e formação gerenciada pelo Estado e/ou pela comunidade, especialmente ONGs. Estas passaram a ser oficialmente reconhecidas como uma espécie de viveiros de formação para a autonomia e para o empreendedorismo. Elas passaram a ser consideradas como agentes de inclusão social e, por isso, parceiras do governo na promoção de políticas sociais.

As reformas da educação no Brasil se deram a partir do lema “produtividade com equidade”. O objetivo principal deste livro é apresentar a concepção de equidade que prevaleceu como base das reformas da educação no Brasil e da formação moral divulgada pelo governo. Aborda-se a formação humana de modo abrangente, isto é, como um projeto nacional. Especificamente, objetiva-se: mostrar o nexos entre Estado, políticas públicas e formação humana; apresentar o debate entre liberalismo e comunitarismo sobre o poder público e formação da cidadania; caracterizar a relação entre ética e formação da cidadania na era FHC. São alinhadas e contrapostas concepções de instituições, Estado, sociedade e formação humana com políticas públicas educacionais, para esboçar um quadro ético-político do Brasil na era FHC.

Este livro se divide em cinco capítulos. No primeiro, foram discutidos o aspecto formativo da instituição e a especificidade do enfoque normativo, isto é, da investigação do estabelecimento de fins para uma sociedade e de como eles passam a orientar as decisões públicas. Mostrou-se também a forma como o Estado se correlaciona com a sociedade na produção de políticas públicas e os limites e mesmo a impossibilidade da democracia na sociedade capitalista. No segundo capítulo, foi apresentada uma base teórica e crítica para se pensar a formação da cidadania na atualidade, bem com a sua relação com a teoria da justiça. Destacam-se análises das narrativas liberais e comunitárias de formação moral e de como a equidade se define a partir de tais concepções ético-políticas. No terceiro capítulo, foram abordadas as propostas da Unesco e da Cepal para a formação humana na América Latina, destacando que as diretrizes das reformas nacionais já estavam delineadas por um programa comprometido com a “globalização” da região, cujo lema foi a “transformação produtiva com equidade”. No quarto capítulo, discutiu-se a forma como ética, Estado, mercado e sociedade civil passaram a ser correlacionadas no Brasil. Foi mostrado como o *ethos* do mundo dos negócios tornou-se a diretriz das reformas da gestão pública no Brasil e também como isso definiu a concepção de equidade que justificou os programas sociais de renda mínima e sua correlação com a educação no Brasil na era FHC. No quinto capítulo, foram analisadas a forma como as políticas sociais se correlacionaram com a educação na era FHC e as reformas educacionais neste período, apontando as características da gestão educação e sua relação com a equidade, segundo o ex-ministro Paulo Renato Souza, porta voz das políticas educacionais desse período. Apontou-se que a educação no Brasil foi se adequando as novas exigências internacionais de ajuste do sistema, e como a equidade foi reduzida a um mero ajuste e equilíbrio da gestão dos sistemas de ensino. Analisou-se também o teor ético-político da LDB de 1996 e as ambiguidades dos Parâmetros Curriculares Nacionais na definição da formação da cidadania.

Este texto é uma abordagem ao mesmo tempo histórica e ético-política. Tratou-se, sobretudo, de “reconstruir discursos” em torno da reforma do Estado e das políticas educacionais no Brasil. Do ponto de vista normativo, foram apresentadas concepções de Estado, formação humana, cidadania e equidade de pensadores liberais e comunitaristas e críticas feitas a estes por autores marxistas. Na perspectiva histórica, foram indicadas políticas sociais e educacionais realizadas pelo governo FHC. Buscou-se, sobretudo, apontar a concepção de equidade que justificou tais políticas. Foram levantados discursos de justificação das políticas públicas e do tipo de Estado que se reestruturava no Brasil. Abordaram-se autores ligados diretamente ao governo em questão, destacando-se o próprio FHC, seus ministros e estudiosos de políticas públicas que, de certa forma, estiveram ligados ao governo. Tais discursos foram apresentados como expressão de um novo *ethos* liberal que se pretendia formar aqui no Brasil. Esse *ethos* foi correlacionado com “narrativas” de formação de cidadania e de concepção de justiça. Isso foi feito de modo a apontar as tendências hegemônicas e contra-hegemônicas em torno de projetos nacionais. Correu-se o risco de tratar num mesmo texto autores diversos e mesmo radicalmente contrapostos. Mas, sem isso, não seria possível apontar as tendências do embate ideológico que se deu em torno da relação entre Estado, sociedade e educação no Brasil.