**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP**
**Faculdade de Ciências e Letras - Campus de Araraquara**

**JOÃO MAURO GOMES VIEIRA DE CARVALHO**

# COMPETÊNCIA E INTEGRAÇÃO:

o sentido formativo da reforma educacional brasileira nos anos 1990

Araraquara
2019

**JOÃO MAURO GOMES VIEIRA DE CARVALHO**

# COMPETÊNCIA E INTEGRAÇÃO:

o sentido formativo da reforma educacional brasileira nos anos 1990

Tese apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, sociedade e políticas públicas

Orientador: Prof. Dr. Milton Lahuerta

Coorientador: Prof. Dr. Andreas Georg Gruschka

Araraquara

2019

C331c

Carvalho, João Mauro Gomes Vieira de

Competência e integração : o sentido formativo da reforma educacional brasileira nos anos 1990 / João Mauro Gomes Vieira de Carvalho. -- Araraquara, 2019

181 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara

Orientador: Milton Lahuerta

Coorientador: Andreas Georg Gruschka

1. Reforma do ensino. 2. Neoliberalismo. 3. Educação baseada na competência. 4. Teoria crítica. 5. Sociologia. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

## IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

O impacto esperado desta pesquisa é o incentivo à reflexão crítica sobre os fundamentos político-pedagógicos que orientam as políticas públicas de educação no Brasil e, de modo mais geral, sobre as formas de organização do Estado, fornecendo contribuições teóricas e um aporte metodológico para investigações sociológicas a respeito desse tema.

## POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The expected impact of this research is to encourage critical reflection on the political-pedagogical foundations that guide public education policies in Brazil and, more generally, on the forms of organization of the State, providing theoretical contributions and a methodological framework for sociological investigations on this topic.

**JOÃO MAURO GOMES VIEIRA DE CARVALHO**

# COMPETÊNCIA E INTEGRAÇÃO:

o sentido formativo da reforma educacional brasileira nos anos 1990

Tese apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais
Linha de pesquisa: Estado, sociedade e políticas públicas

Data da defesa: 19/12/2019

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Milton Lahuerta
UNESP – Faculdade de Ciências e Letras - Campus de Araraquara

_____

Prof. Dr. Alexandre Fernandez Vaz
UFSC – Departamento de Estudos Especializados em Educação

_____

Prof. Dr. Bruno Pucci
UNIMEP – Pós-Graduação em Educação

_____

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
UNESP – Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara

_____

Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento
UFV – Departamento de Ciências

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Milton Lahuerta, pela orientação e pelo apoio essenciais ao longo da pesquisa que resultou nesta tese de doutorado. Agradeço também ao meu coorientador, Prof. Dr. Andreas Gruschka, pela recepção em Frankfurt e orientação em relação aos fundamentos metodológicos do trabalho. Além da orientação relativa aos aspectos formais da pesquisa, ambos foram essenciais na minha formação como pesquisador, fornecendo o exemplo pelo espírito crítico e antidogmático, marcado pela curiosidade e generosidade intelectual.

Agradeço aos Profs. Drs. Alexandre Fernandez Vaz, Bruno Pucci, Maria Teresa Miceli Kerbauy e Alessandra Santos Nascimento, que participaram da minha banca de defesa de doutorado.

Agradeço ao Prof. Dr. Luiz Nabuco Lastória, ao Prof. Dr. Renato Franco, ao Prof. Dr. Raul Fiker (*in memoriam*) e ao Prof. Dr. José Pedro Antunes pelos ensinamentos e camaradagem intelectual e pelos anos de aprendizado de que pude me valer pela participação no Grupo de Estudos e Pesquisa “Teoria Crítica: tecnologia, cultura e formação”. Agradeço ainda aos demais professores dos cursos de graduação e pós-graduação em Ciências Sociais da UNESP, FCL/Ar, que me formaram como cientista social, e aos funcionários da universidade que tornaram possível esse processo de formação e de desenvolvimento do trabalho do pesquisa.

Em grande medida, o fundamento teórico desta tese de doutorado se formou pelo intenso diálogo intelectual travado com Anderson Piva, André de Oliveira Gerônimo, Douglas Delgado, Igor Lula Pinheiro da Silva, João Lucas Tziminadis e Lucas Paolillo, companheiros de longa data, a quem agradeço não só pelas contribuições às reflexões que aqui se encontram, mas também pela amizade. Agradeço também aos demais colegas e amigos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP, do Laboratório de Política e Governo da UNESP e do Grupo de Estudos e Pesquisa “Teoria Crítica: tecnologia, cultura e formação”, pelos debates e interlocução que tivemos ao longo dos últimos anos. Agradeço especialmente a Juliana Rossi Ducci, Rafael Petta Daud, Pedro Panigassi e Felipe Duarte, pela participação nas análises de parte do material empírico que compõem esta tese.

Agradeço ao Dr. Helge Kminek, que me ajudou na minha integração à vida universitária na Goethe Universität em Frankfurt a.M., e ao Dr. Christoph Leser, que organizou o grupo de análise de parte do material empírico que compõe esta tese. Sou grato a ambos também por terem permitido que eu participasse dos seminários sobre o método de análise utilizado na pesquisa que originou esta tese. Também agradeço ao Dr. Johannes Twardella e à Profa. Dra. Claudia Scheid, que participaram da análise do material empírico realizada no grupo organizado pelo Dr. Leser. Agradeço ainda à Dra. Sieglinde Jornitz e à Profa. Dra. Marion Pollmanns, que permitiram que eu participasse das análises empíricas que conduziram em Frankfurt, permitindo que eu aperfeiçoasse minha prática com o método, e ao Prof. Dr. Frank-Olaf Radtke, pelas indicações teóricas. Estendo esses agradecimentos aos demais colegas com quem convivi na Goethe Unversität. Agradeço também a Petra Römer e Doris Hardt pelas orientações referentes à minha estadia na universidade em Frankfurt, bem como aos demais funcionários da universidade, que possibilitaram que eu realizasse meu trabalho durante o período em que lá permaneci.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão de bolsa de pesquisa de doutorado (processo 140126/2015-5) sem a qual a pesquisa que originou esta tese não teria sido possível.

Agradeço aos meus pais, Mauro Celso Vieira Carvalho e Suely Gomes, que tornaram possível minha trajetória formativa e profissional, e à minha irmã, Ana Carolina Gomes Vieira de Carvalho, que me apoiou durante todo esse percurso.

## RESUMO

A presente tese tem como objetivo reconstruir o sentido formativo subjacente à reforma educacional brasileira dos anos 1990. Com essa finalidade, pretende identificar os condicionantes sociológicos e os fatores políticos que caracterizaram o processo de reforma do sistema educacional brasileiro da década de 1990, de modo a explicar como a referida reforma, produto de um conflito de forças políticas e interesses sociais diversos, pretendeu enfrentar as mazelas educacionais do país, de modo a desvelar suas contradições e elencar fatores explicativos para a persistência de problemas educacionais como resultado do próprio processo de reforma. Procurou-se estabelecer um framework conceitual para enquadrar o problema da reforma educacional como um objeto de pesquisa sociológica, delineando uma concepção teórica a respeito de sua racionalidade subjacente. Em seguida, procedeu-se a análise empírica de casos selecionados em função tanto de sua relevância política, como de suas qualidades constitutivas, consideradas exemplares da racionalidade das políticas de educação contemporâneas. Com isso, foi possível elaborar uma interpretação sociológica a respeito da reforma educacional, seu significado político, sua racionalidade sociológica e o sentido que ela atribui à formação humana.



**Palavras-chave:** reforma; racionalidade; neoliberalismo; competência.

## ABSTRACT

This thesis aims to reconstruct the formative meaning underlying the Brazilian educational reform of the 1990s. To this end, it seeks to identify the sociological conditioning factors and political factors that characterized the reform process of the Brazilian educational system in the 1990s, explaining how this reform, the product of a conflict of diverse political forces and social interests, sought to address the country's educational ills, revealing its contradictions, and identifying explanatory factors for the persistence of educational problems resulting from the reform process itself. The aim was to establish a conceptual framework to frame the problem of educational reform as an object of sociological research, outlining a theoretical conception of its underlying rationale. Subsequently, an empirical analysis was conducted of cases selected for both their political relevance and their constitutive qualities, considered exemplary of the rationality of contemporary educational policies. This made it possible to develop a sociological interpretation of educational reform, its political significance, its sociological rationale and the meaning it attributes to human development.



**Keywords:** reform; rationality; neoliberalism; competence.

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO ..... 15**
**2 A REFORMA EDUCACIONAL COMO PROBLEMA DE PESQUISA SOCIOLÓGICA ..... 22**
2.1 A EDUCAÇÃO COMO PARTE DA POLÍTICA SOCIAL DO ESTADO ... 22
2.2 A DIALÉTICA ENTRE INTEGRAÇÃO E EMANCIPAÇÃO ..... 40
2.3 A CONCEPÇÃO METODOLÓGICA DA HERMENÊUTICA OBJETIVA ..... 46
**3 NEOLIBERALISMO E REFORMA DA EDUCAÇÃO ..... 57**
3.1 A CONTRADIÇÃO CONSTITUTIVA DO CONCEITO DE NEOLIBERALISMO ..... 57
3.2 ANTECEDENTES TEÓRICOS E IDEOLÓGICOS DO NEOLIBERALISMO ..... 67
3.2 DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS À CONSTITUIÇÃO DE UMA RACIONALIDADE SOCIAL ..... 79
**4. DOIS ESTUDOS DE CASO SOBRE A REFORMA ..... 99**
4.1 A NATION AT RISK ..... 99
4.2 MEETING BASIC LEARNING NEEDS ..... 126
**5. A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990 ..... 130**
5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS ..... 130
5.2 CARACTERIZAÇÃO DA REFORMA EDUCACIONAL DA DÉCADA DE 1990 . 141
5.3 OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS ..... 154
**6. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 171**
REFERÊNCIAS ..... 175

# 1 INTRODUÇÃO

Durante uma discussão com Helmut Becker na década de 1960, o filósofo alemão Theodor W. Adorno (1995) afirmara que formular a pergunta “Educação – para quê?”, fornecia um indício de que o sentido social que se atribui à educação, no que diz respeito às finalidades concernentes ao processo educativo, já não seria mais evidente e nem poderia ser reconstituído por meio de um esforço subjetivo, uma vez que as causas da ausência de clareza a esse respeito seriam também objetivas. A tese que aqui se apresenta é de que se desdobrou, ao longo das últimas décadas, um processo de reconstituição normativa a respeito das finalidades sociais e políticas da educação, ainda que a polêmica sobre o assunto não tenha se encerrado. Esse processo de reconstituição não ocorreu apenas por meio do esforço subjetivo de alguns indivíduos – sejam eles filósofos, cientistas ou educadores –, mas de uma relação conflitiva de forças político-ideológicas distintas, que se estabeleceu sobre as bases de uma transformação objetiva da sociedade capitalista. Em outras palavras, ocorreu uma atribuição de sentido à educação por meio de um processo político, que reagia a fatore estruturais.

Esse conflito de concepções teve como objeto a proposição e execução de reformas do sistema educacional em diversos países a partir do início dos anos 1980, que atingiu dimensões globais pari passu à constituição de um novo ordenamento social que se convencionou chamar de neoliberalismo. Essa onda reformista, cujo impulso inicial foi propiciado por medidas adotadas em determinados países, Estados Unidos à frente, espalhou-se ao redor do globo através de proposições formuladas por organizações internacionais, com destaque para a OCDE, e pela implementação de sistemas nacionais e internacionais de avaliação metrificada e comparação quantitativa do desempenho de sistemas, instituições e agentes educacionais.

No caso específico do Brasil, ele se caracterizou por um longo processo de reforma do sistema educacional ocorrida ao longo da redemocratização do país após 21 anos de vigência de ditadura militar. Esse processo foi impulsionado pela iniciativa de grupos de educadores comprometidos com a universalização da educação de qualidade no país, entendida como meio de promoção e efetivação da cidadania e do desenvolvimento econômico, e preocupados com o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação que se estabelecesse sobre fundamentos democráticos. Mas a reforma, como produto de concepções divergentes, se consubstancia através da

incorporação de diretrizes fornecidas por organizações internacionais, como uma tentativa de adaptar-se a um novo ordenamento normativo global, tanto no que diz respeito às concepções político-pedagógicas que orientam a implementação da reforma, quanto à adaptação dos mecanismos institucionais do país a um novo ordenamento político e econômico, produzido pela transformação do padrão produtivo e tecnológico. Nesse sentido, a reforma nacional deve ser compreendida como parte de uma reestruturação mais ampla do Estado brasileiro no contexto da globalização.

Por tudo isso, costuma-se dizer que a reforma educacional brasileira dos anos 1990 se tratou de uma reforma neoliberal, uma vez que promoveu a adequação do sistema educacional às normas promovidas por essa nova forma de ordenamento social, o neoliberalismo. Este, no entanto, não pode ser compreendido como a implantação linear de um projeto de elites internacionais, como muitas vezes foi descrito. Seu desenvolvimento foi, em parte, produto de disputa política e ideológica, que se inicia com a tentativa de reconstrução teórica do liberalismo periclitante do início do século XX. Por outro lado, ele se caracterizou pela tentativa de responder a problemas objetivos que se apresentaram a partir da crise do Estado nos anos 1970, notadamente a crise fiscal e decorrente dificuldade de financiamento da estrutura do Estado, notadamente dos mecanismos de proteção social construídos em meados do século XX em alguns países europeus e nos Estados Unidos.

A tentativa de reconstrução teórica do liberalismo não ocorreu sem divergências no interior dessa tradição de pensamento. Porém, as diversas correntes divergentes confluíam na recusa de ideais considerados coletivistas e tinha como núcleo o fundamento normativo da promoção da liberdade individual como valor central da sociedade ocidental. Sobre esse fundamento se constituíram concepções político-ideológicas que adquiriram proeminência a partir da década de 1970, servindo como referência para alterações nos mecanismos de Estado. A partir dessa vertente liberal renovada se constitui uma contradição: ao elevar a liberdade individual a princípio normativo da organização social que só poderia se efetivar em uma ordem concorrencial, o neoliberalismo revela a pretensão de se apresentar como a única alternativa viável de organização social. Isso se expressa no slogan de Margaret Thatcher: “There is no alternative”. Se não há alternativa, não há também possibilidade de escolha, nem, por consequência, liberdade. Levadas às últimas consequências, essa concepção se torna totalitária e autoritária. O neoliberalismo carrega, como conceito, a referência à pretensão normativa de liberdade e a efetivação de uma

configuração social que a obstrui e que é essencialmente antiliberal (Dammer, 2015b). Ele se caracteriza por uma contradição imanente irreconciliável.

Essa contradição se manifesta na atribuição de sentido que a reforma atribui à educação: a identificação pressuposta entre os interesses individuais e os interesses sociais, que condiciona a efetivação dos direitos de cidadania à performance competente do indivíduo no processo de integração social, excluindo a possibilidade de construção de uma trajetória que não se adeque à totalidade do sistema. Aí se revela a sobreposição da finalidade integrativa da educação em relação a seus ideais normativos de emancipação e formação. Essa é a tese fundamental que aqui se pretende defender: a promoção da integração social competente à ordem concorrencial constitui o sentido normativo que se atribui à educação nas proposições e práticas da reforma educacional.

A fim de demonstrar essa tese, o texto ora apresentado se articula em torno de quatro capítulos principais, precedidos por uma breve introdução e entremeados pela exposição de análises empíricas: o primeiro capítulo expõe os pressupostos epistemológicos do trabalho; o segundo capítulo, uma discussão teórica sobre o conceito de neoliberalismo; o terceiro capítulo consiste na exposição de dois relatórios internacionais que contém propostas que procuram orientar a prática de reformas educacionais; o quarto capítulo aborda a reforma educacional brasileira da década de 1990, inserindo-a no contexto histórico do país e da globalização neoliberal. Esses capítulos conduzem à exposição de considerações finais a respeito do conteúdo da tese.

O primeiro capítulo propõe uma reflexão teórico-sociológica sobre a educação, que a concebe a partir de sua dupla relação com a política: como prática social institucionalizada organizada pelo Estado e como prática social responsável por socializar os fundamentos normativos da sociedade. Desde o advento do Estado moderno, a educação é concebida como objeto da elaboração de políticas públicas, que visam à constituição de um sistema público de educação. Esse sistema é entendido como parte da política social do Estado, que tem como finalidade a regulação da integração da mão de obra potencial ao mercado (Lenhardt; Offe, 1984). Dessa forma, ela serve à reprodução da sociedade capitalista. O Estado, compreendido como forma política que corresponde à forma social do capitalismo (Hirsch, 2010), seria um elemento mediador dessa reprodução, que, no entanto, se constitui sobre uma contradição imanente: ele opera segundo os valores da revolução

burguesa, procurando promover a liberdade, a igualdade e a solidariedade por meio da concessão de direitos formalmente garantidos por lei; simultaneamente, age como fator de regulação de reprodução de uma estrutura social injusta, desigual e opressora, que obstrui a efetivação dos princípios normativos que orientam sua constituição (Hirsch, 1994).

Essa contradição é retomada em seguida, quando se abordam os aspectos normativos da educação, com ênfase sobre as normas de emancipação social e formação geral, entendidas como precondições da concretização de uma sociedade democrática. A partir dessas duas normas, entendidas como componentes da estrutura unitária da educação (Blankertz, 1982), a educação atua como fator de organização normativa da sociedade democrática, para além de suas limitadas funções sociais de reprodução. No entanto, ela própria possui uma estrutura contraditória, a partir da qual se opõem as normas pedagógicas e os princípios funcionais da educação na sociedade burguesa: ela se orienta conforme os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, que tenta promover normativamente na forma da emancipação, da formação geral, da justiça e da solidariedade; mas deve atuar em uma sociedade capitalista, regida pelos princípios normativos da troca, do desempenho, da persecução dos interesses particulares e da concorrência, que se constituem como princípios os funcionais de qualificação, seleção e legitimação (Gruschka, 1988; Gruschka, 1994).

Essa contradição é entendida como uma contradição constitutiva da educação, que sempre se manifesta nas práticas pedagógicas, que devem necessariamente elaborá-la de alguma forma. O modo dessa elaboração é objeto de uma análise dialética da educação, que procura elucidar seu aspecto contraditório inerente, identificando seus potenciais emancipatórios e seus fatores de obstrução. Essa abordagem não reduz a educação a seus aspectos funcionais, de modo a sempre entendê-la como fator de reprodução ideológica da sociedade existente, posto que ela contém a exigência de sua superação. Por outro lado, ela também não toma a educação apenas a partir de seu aspecto normativo, evitando a postura idealista que se encontra em proposições de reconstituição normativa da educação, ignorando seu aspecto funcional, de reprodução do sistema (Gruschka, 1988; Gruschka, 1994). A abordagem dialética da educação a partir dessa contradição imanente segue a orientação epistemológica de Adorno (2015b, p. 167), segundo a qual é “[a]penas na contradição do ser com aquilo que ele pretende ser, que a essência se deixa

conhecer". Essa crítica dialética opera segundo o modelo da crítica marxiana, que consiste, ainda segundo Adorno (2015a, p. 51), em contrapor as pretensões normativas da sociedade burguesa ao modo como elas são obstruídas pela estrutura econômica objetiva da sociedade capitalista. Essa contraposição entre aspiração normativa e realidade efetiva é o procedimento fundamental da teoria crítica (Dammer, 2015a).

O primeiro capítulo se encerra com uma exposição dos fundamentos metodológicos da Hermenêutica Objetiva. Trata-se de um método que procura reconstruir a estrutura latente de sentido de casos exemplares de fenômenos sociológicos, de modo a depreender sua estrutura social subjacente, por meio de um procedimento interpretativo metodicamente controlado. Seu procedimento consiste em identificar as possibilidades que se abrem nas interações sociais a partir das quais os casos se configuram, bem como o modo como elas são concretizadas, ou não, durante o processo da interação. Dessa forma, é possível identificar as potencialidades inerentes à estrutura social e o modo como elas se desenvolvem por meio de processos de reprodução e mudança social. Esse procedimento é coerente com a orientação dialética na medida em que ela opera com o princípio da não-identidade e com o diagnóstico de crises que rompem com as rotinas sociais estabelecidas (Oevermann, 2016). Esse método permite abordar relatórios propositivos de reforma como formas de mediação de um processo político conflitivo, elucidando suas contradições internas, ou o modo como eles elaboram contradições sociais de modo produtivo, dotando-as de sentido.

O capítulo posterior se propõe a discutir o conceito de neoliberalismo, a partir da concepção dialética segundo a qual ele pode ser compreendido pela contradição entre seus fundamentos normativos e a reprodução da estrutura social que os obstrui. Dessa forma, é possível proceder em uma crítica imanente do conceito, sem que ela se reduza à contraposição de concepções normativas opostas, previamente julgadas pelo pesquisador. Para melhor compreender o fenômeno, são apresentadas duas abordagens: a de uma corrente marxista tradicional, representada por David Harvey (2008), que compreende o neoliberalismo como a prática política orientada pelas concepções da escola econômica austro-americana, propugnada pelos membros da Sociedade Mont-Pèlerin; e a concepção foucaultiana, representada pela obra de Dardot e Laval (2016), que procura a gênese do neoliberalismo em ideias distintas que procuravam restaurar o liberalismo, ora reproduzindo seus dogmas, ora

procurando reconstruí-lo sobre novas bases epistemológicas e normativas, conduzindo um processo conflitivo de constituição de uma nova racionalidade social.

Após apresentar os dois referenciais teóricos, é apresentada uma tipologia de seu desenvolvimento histórico, ressaltando aspectos do processo e categorias sociológicas que deles se podem extrair, de modo a compreender como a constituição de um novo ordenamento social, produto de conflito ideológico e mudanças estruturais produzidas pela mudança do padrão produtivo e tecnológico, conforma uma nova racionalidade social, com impactos na organização do Estado e da Educação. Algumas dessas implicações são demonstradas por meio da análise de relatórios internacionais que comportam proposições de reforma educacional, apresentada no terceiro capítulo.

Após a apresentação da análise do material empírico, o quarto capítulo procura caracterizar a reforma educacional brasileira da década de 1990. Com essa finalidade, são apresentados seus antecedentes históricos, demonstrando como ela se insere em um processo de promoção de uma modernização conservadora pelo Estado brasileiro, de acordo com interesses de elites políticas, econômicas e intelectuais. Em seguida, procura-se expor o contexto político da reforma a partir do processo de democratização do país, desde as pretensões normativas de movimentos de educadores incorporadas pela Constituição Federal de 1988, passando pelo atribulado processo de promulgação da LDB/96, até a tentativa de consolidação do sistema por meio da institucionalização de Parâmetros Curriculares Nacionais. Esses Parâmetros são considerados objeto privilegiado de análise, pelo modo como tentam promover diretrizes normativas para a organização do sistema educacional do país, articulando concepções políticas e pedagógicas.

Após o exposto nos quatro capítulos centrais, são esboçadas considerações finais que pretendem expor as conclusões da pesquisa. Da análise do material empírico, foi possível depreender uma estrutura argumentativa comum, que consiste na proposição de reformas como modo de adequar as instituições educacionais às mudanças da sociedade contemporânea. A partir da constatação das mudanças, procura-se justificar a adoção de uma nova forma de governança, na qual a adaptação do indivíduo à ordem concorrencial é entendida como fundamento normativo e mensurada por meio de seu desempenho, concebido como performance mais ou menos competente, ao qual se condiciona a efetivação de seus direitos, condicionando a cidadania à integração ao mercado.

Como a estrutura argumentativa é concebida metodologicamente como materialização da estrutura social, é possível articular a discussão sobre a racionalidade neoliberal ao resultado das análises empíricas. O que os relatórios revelam é a constituição normativa do princípio de concorrência como princípio de organização do Estado e da educação, submetendo-os à lógica da economia e corroendo seus princípios internos de orientação normativa (Gruschka, 2008b, 2015; Radtke, 2009; Binswanger, 2010).

Essa lógica não se revela apenas nas formulações normativas expressas nos relatórios, mas também na configuração de sistemas nacionais e internacionais de avaliação metrificada, nas quais as qualidades dos indivíduos são julgadas através de critérios quantitativos tecnicamente constituídos, determinando sua integração pela precedência do sistema (Horkheimer; Adorno, 1985). Com isso, o sistema de avaliações institucionais se apresenta como um dispositivo de dominação neoliberal (Dammer, 2015b), que promove uma concepção instrumental de educação, reduzida à promoção da competência individual entendida como fator de integração à totalidade social, dirimindo seus potenciais educativos pela intermediação, na educação escolar, de práticas didáticas que se orientam pela finalidade de promover o desempenho adequado, competente, nos testes (Gruschka, 2008a; Gruschka, 2008b; Gruschka, 2011; Gruschka, 2015; Ball, 2005; Lingard; Lewis, 2016).

Do exposto, é possível concluir que a reforma constrói, em seu discurso e em sua prática, um novo sentido para a educação: promover, de modo tendencialmente unívoco, a adaptação heterônoma dos indivíduos à totalidade social, de acordo com a promoção de uma integração orientada pela performance competente à ordem concorrencial, obnubilando as pretensões normativas e potencialidades práticas de emancipação por meio da educação, que seriam a precondição da liberdade substantiva dos sujeitos e da constituição de uma sociedade democrática.

# 2 A REFORMA EDUCACIONAL COMO PROBLEMA DE PESQUISA SOCIOLÓGICA

O desenvolvimento do texto é a parte principal do trabalho, onde o tema será amplamente desenvolvido e apresentado. A exposição do assunto deve ser ordenada e pormenorizada, dividida em seções e subseções, que vão variar em função da abordagem do tema e da metodologia adotada. Em geral, é composto pelos seguintes tópicos/divisões: Proposição; Revisão da literatura; Material e Método; Resultado e Discussão. Recomenda-se consultar seu/sua orientador/a para definir o formato e apresentação do texto no desenvolvimento do seu trabalho.

Ao refletir sobre as reformas educacionais que se discutiam em meados do século XX, o filósofo Theodor W. Adorno (2010) afirmava que para compreendê-las não bastava a sobreposição de conhecimentos sociológicos sobre a educação, nem a mera afirmação de princípios pedagógicos. As duas perspectivas seriam parciais e a compreensão da reforma seria profícua se ambas fossem articuladas dialeticamente. A articulação entre os aspectos funcionais da educação e as normas pedagógicas que orientam sua prática tem sido uma orientação epistemológica central no campo das pesquisas em educação de orientação dialética na Alemanha. Essa é a perspectiva que orienta o presente trabalho. Tomá-la como referência no âmbito de uma pesquisa sobre a reforma educacional implica, primeiramente, esclarecer aspectos teóricos a respeito do modo como a educação é organizada no interior da estrutura do Estado moderno. Aí operam os aspectos funcionais. Em seguida, deve-se expor o modo como esses aspectos se articulam dialeticamente aos princípios pedagógicos, a partir da contradição entre norma e função. Pois se o Estado toma a educação como objeto de sua organização funcional, ela fornece, simultaneamente, os princípios normativos essenciais à organização política da sociedade. Por fim, será apresentada a perspectiva metodológica da Hermenêutica Objetiva, como método adequado tanto à reconstrução da articulação entre norma e função na análise de documentos da reforma educacional, quanto da elucidação de suas contradições imanentes.

## 2.1 A EDUCAÇÃO COMO PARTE DA POLÍTICA SOCIAL DO ESTADO

O problema da reforma da educação diz respeito a uma mudança ocorrida no interior das políticas púbicas formuladas pelo Estado nacional brasileiro. A formulação do problema implica conceber a educação como objeto de política pública, mas de uma política que se encontra em transformação. No caso das políticas de educação, trata-se de uma mudança na área da política social do Estado. A análise sociológica da mudança implementada na área deve ter em vista sua articulação com o conjunto de aparatos que compõem o Estado. Dessa forma, a análise da reforma é reveladora, também, da transformação que se opera na própria estrutura do Estado (OFFE, 2015).

Lenhardt e Offe (1984) definem a política social como “a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 15, grifos no original). Essa compreensão tem se justifica por uma interpretação da função do Estado na sociedade capitalista, especialmente, no caso da política social, do modo como o Estado atua como uma forma de mediação na relação contraditória entre capital e trabalho, de acordo com a necessidade estrutural do capitalismo de repor constantemente a mão de obra assalariada por meio de um processo de proletarização da mão de obra. Os autores remetem ao processo de formação da sociedade capitalista para ilustrar o problema.

> O processo de industrialização capitalista é acompanhado de processos de desorganização e mobilização da força de trabalho, fenômeno que não se limita à fase inicial do capitalismo, mas que nela pode ser observado com especial clareza. A ampliação das relações concorrenciais, aos mercados nacionais e finalmente mundiais, a introdução permanente de mudanças técnicas poupadoras da força de trabalho, a dissolução das formas agrárias de vida e de trabalho, a influência de crises cíclicas, etc. têm o efeito comum de destruir, em maior ou menor medidas condições de utilização da força de trabalho até então dominantes. Os indivíduos atingidos por tais processos entram numa situação na qual não conseguem mais fazer de sua própria capacidade de trabalho a base de sua subsistência, já que não controlam, seja em termos individuais ou coletivos, as condições de utilização dessa capacidade. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 15, grifos no original)

Como os indivíduos já não são capazes de controlar as condições de utilização da capacidade de trabalho, o Estado passa a agir como uma instância de mediação de integração do indivíduo à sociedade de mercado, por meio da gestão da integração de força de trabalho ao mercado de trabalho. Ocorre que as mudanças nas condições de trabalho no processo de formação da sociedade capitalista, com a mudança das condições de trabalho no campo e decorrente processo de urbanização,

provocam a constituição de uma massa de mão de obra despossuída. Essa mão de obra despossuída não é, ainda, mão de obra assalariada. Os autores fazem referência ao processo de proletarização para caracterizar a conversão da mão de obra despossuída, não assalariada, em mão de obra assalariada. O Estado cumpriria uma função de adequação desse processo de proletarização:

> Se o problema da proletarização, da inserção da força de trabalho no mercado de trabalho não pode se resolver "por si só", em um sentido que possa ser levado a sério do ponto de vista das ciências sociais, devemos perguntar que estruturas parciais da sociedade teriam agido funcionalmente com vistas à solução desse problema estrutural. Defendemos aqui a tese de que a transformação em massa da força de trabalho despossuída em trabalho assalariado não teria sido nem é possível sem uma política estatal, que não seria, no sentido restrito, "política social", mas que da mesma forma que esta, contribui para integrar a força de trabalho no mercado de trabalho. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 16-17, grifos no original)

Dentre os problemas que essa "reorganização fundamental da sociedade, nos moldes em que ela ocorreu no decorrer da industrialização capitalista, seja possível como tal", está o problema da constituição de "condições sócio-estruturais para que o trabalho assalariado funcione efetivamente como trabalho assalariado" (Lenhardt; Offe, 1984, p. 17), incluindo o processo de seleção daqueles que podem tomar parte no mercado de trabalho como trabalhador assalariado, e de que forma. Os autores relacionam a institucionalização de sistemas educativos com a equalização desse problema por parte da política do Estado:

> De outra forma, seria difícil explicar por que a introdução de um sistema escolar universal (ou seja a substituição de formas de socialização e formação internas à família) vieram acompanhadas da introdução da obrigatoriedade escolar geral, temporalmente definida (ou seja a organização obrigatória de certas etapas da vida fora do mercado de trabalho). (Lenhardt; Offe, 1984, p. 18, grifos no original)

Por meio do sistema escolar universal e obrigatório, o Estado opera como gestor das condições de socialização do trabalhador enquanto mão de obra assalariada potencial a ser integrada ao mercado de trabalho – uma função disciplinar, seria possível argumentar. O argumento pressupõe que as condições de socialização – e portanto de proletarização – não podem ser deixadas a cargo dos indivíduos, mas que necessitam de controle por meio do aparato estatal. As decisões sobre o ingresso no mercado por meio da venda da própria força de trabalho não podem

> depender das necessidades individuais nem das oportunidades de subsistência existentes fora o mercado; elas precisam ser regulamentadas politicamente, de forma definitiva, porque em caso contrário haveria uma tendência incontrolável a que os trabalhadores assalariados se evadissem do mercado de trabalho. Esta reflexão evidencia por que a constituição de uma

> classe de trabalhadores assalariados tem como pré-requisito a institucionalização política – e não somente a existência factual – de diversas categorias de trabalhadores não-assalariados. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 18-19, grifos no original)

A interpretação de Lenhardt e Offe explica a necessidade da política social do Estado como forma de mediação do processo de integração do trabalho ao mercado por meio da institucionalização política de dispositivos de regulação da mão de obra. Importante ressaltar que essa explicação possui fundamentação histórica clara. Os autores argumentam que uma integração inadequada da força de trabalho ao mercado de trabalho poderia provocar a incorporação dessa força de trabalho despossuída ao que os autores chamam de “oportunidades de subsistência existentes fora do mercado” (ou ao menos do mercado formal), como a mendicância e a criminalidade (Lenhardt; Offe, 1984, p. 18).

Além disso, há de se levar em consideração as condições de trabalho a que se submetiam os trabalhadores durante o processo de formação da sociedade capitalista. A própria manutenção do indivíduo no mercado de trabalho como um componente da mão de obra assalariada constitui um problema. Por que se pressupõe que a ausência de regulação estatal poderia acarretar uma “tendência incontrolável a que os trabalhadores assalariados se evadissem do mercado de trabalho” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 19)? Uma descrição das condições de trabalho no período da constituição da sociedade industrial talvez seja pertinente ao demonstrar a força deste argumento:

> Quando, na primeira metade do século XVI, na transição para a economia de pastoreio, os senhores de terras expulsaram dos seus campos os seus arrendatários, “mediante a força e o ardil” e, deste modo, os libertaram no sentido negativo, ou seja, privaram-nos de todos os meios de subsistência, [...] não significou decerto a possibilidade de escolher lugar e tipo de trabalho. As execuções maciças de vagabundos neste período iniciam a longa história da miséria dos trabalhadores livre. Quando as manufaturas, que na Itália remontam ao século XIII, aos poucos ganharam importância no fim do século XVII, ao lado da indústria caseira, ou seja, do sistema por tarefa, elas representavam antros de horror. Se na sua maioria estavam ligadas a orfanatos, manicômios e hospitais, isto não significa absolutamente que o local de trabalho era ao mesmo tempo um hospital, mas, ao contrário, que o hospital era um local de trabalho e os homens morriam mais do trabalho que de outra doença qualquer. A teoria de que o indivíduo seria, ele mesmo, o autor do seu destino, que sem dúvida só nos anos 30 do século XIX na Inglaterra liberal revelou inteiramente seu conteúdo social, encontrou, já nos séculos anteriores, sua expressão adequada na falta de piedade com que os pobres eram comprimidos nas minas e manufaturas. A Antiguidade e a incipiente Idade Média eram cruéis, mas, com a crescente necessidade de homens no livre comércio que se ampliava, a coação ao trabalho mortífero foi racionalizada junto às massas como exigência ética. Procedia-se da mesma forma não apenas com os pobres, mas também com todos os deserdados

> em geral, crianças, doentes e velhos. O edito de 1618 do Grande Eleitor sobre a instituição de penitenciárias, casas de correção e manufaturas, nas quais também teriam de ser alojados todos os desempregados e seus filhos, à força se fosse preciso, deveria também contribuir não só para o florescimento da indústria têxtil, mas também para educar os preguiçosos para o trabalho; isto caracteriza o pensamento da época. Ele estendeu-se também até o século XVIII. “Frederico, o Grande”, escreve Kulischer, “considera tão importante o emprego de crianças que, durante sua estada em Hirschberg, na Silésia, em 1766, ofereceu aos comerciantes uma remessa de mil crianças entre dez e doze anos de idade, para empregá-las na fiação; a recusa desta oferta desperta seu extremo desagrado”. A um empresário que se queixava da qualidade dos operários da Holanda e da Dinamarca, ele cedeu crianças órfãs. Crianças de orfanatos de Potsdam são remetidas, em 1748, a um outro produtor. França, Inglaterra e Holanda consideram perfeitamente admissível o trabalho de crianças de 4 anos, e obviamente dos anciãos e enfermos, na indústria e nas manufaturas em geral. Raras vezes se encontra um decreto que afasta as crianças das minas. O horário de trabalho nunca é inferior a 13 horas diárias, e muitas vezes superior. De liberdade de residência nem se fala; aos trabalhadores não é permitido trabalhar no sistema de tarefas para empreiteiros estranhos, nem os operários das manufaturas podiam abandonar a fábrica sem permissão do amo. Quando as crianças, com ou sem o consentimento da família, eram colocadas à força nas diversas oficinas e fugiam, eram recapturadas com o auxílio das autoridades. As greves eram punidas severamente, e os salários eram mantidos intencionalmente em níveis baixos, com o apoio e mesmo por força de expressa determinação dos governos. De Witt, o amigo e comitente de Spinoza, exigia das autoridades que baixassem os salários. Era convicção geral que, enquanto o trabalhador tivesse uma moeda no bolso ou o mínimo crédito, ele se entregaria ao vício da ociosidade, ou seja, na verdade ele não queria em hipótese alguma sujeitar-se às sangrentas condições de trabalho. (Horkheimer, 1990, p. 202 - 204)

Percebe-se que não se tratava de uma situação fácil à qual o indivíduo pudesse se adaptar sem resistências ou sem a atuação de mecanismos de controle. Além disso, há aqueles que não estão impossibilitados de se integrar ao mercado, seja por serem muito jovens (caso em que a escola opera como uma forma de gestão da força de trabalho potencial ociosa e mecanismo de integração ao mercado) ou muito velhos, ou por sofrerem com algum tipo de “invalidez” – o que leva à constituição de mecanismos de proteção social, direitos trabalhistas e instituição da previdência. De um ponto de vista teórico, os autores consideram, remetendo à teoria da alienação de Marx, que “faz parte do caráter específico do trabalho assalariado que a disposição da força de trabalho de efetivamente vender-se não pode ser vista como natural” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 19), o que constitui um problema a ser de alguma forma equacionado pela política de Estado.

Embora os autores remetam ao início do processo de industrialização para explicar o modo como concebem o conceito de política social, evidenciando o modo o Estado se constitui como uma espécie de gestor da integração da força de trabalho

ao mercado capitalista, eles argumentam que o problema é reposto conforme a forma social capitalista se reproduz. Se essa forma social comporta um tipo de trabalho assalariado, cujo caráter específico implica a existência de uma força de trabalho que não se dispõe naturalmente a se efetivar como tal, então:

> Daí decorrem limitações sérias na motivação para o trabalho, não somente no início do processo de industrialização, durante o qual prevaleciam ainda orientações de valor pré-capitalistas, mas no momento presente. É necessário reagir a este problema constante da "integração social" do operariado assalariado com mecanismos de controle social que não gerados de forma confiável pelos mecanismos do mercado de trabalho. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 20)

Por um lado, os aparatos de coerção e repressão estatal estariam entre esses mecanismos, mas por outro está a exigência de que ocorra "a transmissão de normas e valores, organizada pelo Estado, cuja observância assegura a passagem para a relação de trabalho assalariado" (Lenhardt; Offe, 1984, p. 20), tarefa que caberia ao sistema de ensino universal, como atesta seu caráter obrigatório. Essa seria a função da escola como componente da política social, de acordo com o esquema teórico de Lenhardt e Offe. Ela se explica pelo fato de que a "transformação da força de trabalho despossuída em trabalho assalariado é, ela mesma, parte do processo constitutivo da política social" e que a instituição escolar atua nessa transformação por meio da "transmissão de normas e valores" e da qualificação da mão de obra de modo organizado.

Apesar do argumento de Lenhardt e Offe se basear em aspectos econômicos concernentes ao modo como o Estado opera como mediador na relação entre capital e trabalho, é importante ressaltar que não se trata de um argumento economicista ou determinista. Como eles argumentam, os "problemas estruturais" apontados "não se resolvem absolutamente de forma autônoma", por meio de uma pressão econômica "que não deixasse aos participantes nenhuma outra escolha senão a de submeter-se aos imperativos inevitáveis da industrialização capitalista" (Lenhardt; Offe, 1984, p. 24).

O argumento consiste em demonstrar que o problema se encontra justamente na existência de outras possibilidades que devem ser coibidas e reguladas pela ação do Estado, ou seja, equacionada através por meio de uma dimensão política. Além disso, ressaltam o fato de que o processo de socialização não ocorre exclusivamente no mercado:

> Se as “relações econômicas” coagem, elas o fazem no sentido de estimular a invenção de instituições sociais e relações de dominação, que não se baseiam de modo algum numa coação muda. A socialização não ocorre somente através do mercado, pois este necessita da sanção de uma associação política de dominação – do poder estatal. O proprietário de força de trabalho somente se torna trabalhador assalariado enquanto cidadão. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 24)

A argumentação de Lenhardt e Offe não se limita, portanto, à análise do desenvolvimento institucional separado dos fatores sociais que o condicionam, mas de uma análise do desenvolvimento da política do Estado que articula a explicação sociológica à análise das instituições políticas. Eles colocam o problema da reprodução das estruturas sociais no centro da análise sobre o desenvolvimento das instituições, considerando que elas se desenvolvem a partir de condições sociais estruturais que lhes fornecem determinados imperativos.

Para os autores, se trata “da questão de como uma sociedade histórica se reproduz, de forma idêntica ou não: quais as estruturas e os mecanismos que geram, seja sua continuidade e sua identidade, seja as suas discontinuidades”, uma vez que “aquela continuidade é problemática ou pelo menos [...] não está assegurada por dados meta-sociais”. Ao contrário, a teoria social tem se constituído, segundo eles, a partir da concepção da reprodução social como um problema. Eles chegam a afirmar que a “sociologia só se torna possível a partir dessa evidência” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 14).

Nesse sentido, os autores recorrem explicitamente à sociologia como forma de explicação dos fenômenos políticos, abrangendo, entre eles, o desenvolvimento político institucional:

> A sociologia resolve esse problema primordial (que continua básico e atual) na medida em que indica quais são exatamente as questões estruturais que problematizam o contexto societário e sua continuidade histórica, e esclarece através de que medidas de “integração” o sistema social é capaz ou não de resolver os seus problemas estruturais específicos. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 14, grifo no original)

Essa concepção teórica justifica uma aproximação sociológica dos fenômenos políticos, que não se restringe às abordagens institucionalistas que prevaleceram na análise das reformas políticas das últimas décadas do século (Harrinvirta, 2000, p. 10-14). Os autores a apoiam em uma teoria do Estado que aborda “as formas históricas e atuais da política social bem como de suas mudanças” para “compreendê-las a partir de suas funções intrínsecas” por meio do

“estabelecimento de uma correspondência funcional entre a política social do Estado e os problemas estruturais de socialização do trabalho”, de modo a identificar quais seriam “as forças motrizes ou as ordens de influência que determinam o desenvolvimento histórico das instituições e dos instrumentos sócio-políticos” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 32, grifos no original).

Isso implicar reconhecer que essas “instituições da política social não são [...] rígidas, mas estão sujeitas a um desenvolvimento e inovações constantes”. Justamente esse movimento de constante desenvolvimento, as limitações que ele comporta e os elementos de continuidade e ruptura que o compõem servem como objeto de análise da mudança institucional. O quadro teórico que os autores compõem se dedica “à investigação e à compreensão do ‘estoque’ atual de instituições sócio-políticas disponíveis para resolver os problemas estruturais da ‘socialização através do trabalho assalariado’”. Isso implica uma posterior explicação das “regularidades que presidem às ‘transformações do estoque’, por assim dizer as ‘leis de movimeno’ de desenvolvimento da política social” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 32, grifos no original).

Lenhardt e Offe baseiam seu argumento em um estudo de caso realizado por Offe (1975) a respeito da reforma da formação profissional na Alemanha ocidental durante os anos 1970, cujos “esquemas evolutivos [...] necessitam de um esclarecimento político e sociológico” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 33), justificando a abordagem proposta pelos autores de articular a explicação sociológica à explicação institucional.

Os autores procuram desenvolver uma explicação que não se restrinja às limitações das duas explicações antagônicas que se destacavam no período: a “Explicação da gênese da política social estatal baseada na teoria dos interesses e das necessidades” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 33, grifos no original) e “A explicação do desenvolvimento político social a partir de imperativos do processo de produção capitalista” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 24). A alternativa que eles propõem a esses dois modelos explicativos seria um modelo baseado na compatibilidade de estratégias que reagissem às demandas gerais de desenvolvimento social:

> O problema funcional do desenvolvimento sócio-político e com isso a chave de sua explicação sociológica é a compatibilidade das estratégias, mediante as quais o aparelho de dominação política deve reagir tanto às “exigências” quanto às “necessidades”, de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societária por elas canalizadas. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 36)

Essa explicação se distingue das anteriores porque ela concebe as inovações políticas não “como ‘resposta’ a exigências, nem como ‘resposta’ a imperativos de modernização resultantes dos problemas da valorização do capital”, mas como “resposta [...] ao problema, por assim dizer ‘interno à esfera política’ de como reagir aos dois problemas anteriormente mencionados, das ‘necessidades’ do trabalho e das ‘necessidades’ do capital, compatibilizando-as entre si” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 36-37). A partir dessa concepção da inovação como adequação entre as necessidades do trabalho e as necessidades do capital, aos autores chegam à explicação de uma “racionalização interna dos sistemas de preção de serviços sócio-políticos”, conforme explicam:

> O problema ao qual o desenvolvimento político estatal reage é o problema da compatibilidade precária de suas próprias instituições e serviços. Tomamos como ponto de referência funcional, para a explicação de inovações sócio-políticas, o da racionalização interna dos sistemas de prestação de serviços sócio-políticos. A pressão para a racionalização resulta do fato de que “necessidades” e “exigências” conflitantes põem constantemente em questão a conciliabilidade e a praticabilidade das instituições sócio-políticas existentes. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 37, grifos no original)

Da mesma forma, pois, como a integração do trabalho ao mercado constitui um problema que se repõe constantemente de acordo com o modo como a sociedade capitalista se reproduz, também a readequação dos mecanismos de sua mediação estatal constitui um problema a ser frequentemente equacionado por meio da constante compatibilização das necessidades do capital e do trabalho, por meio de um processo de racionalização institucional dos serviços.

Essa abordagem tem a vantagem de compreender a elaboração de políticas públicas e as modificações institucionais como produto de uma relação conflituosa, sem compreender as relações de força de um modo reducionista – ou mesmo maniqueísta – como extensão direta da luta de classes, na qual o Estado é entendido como mecanismo de dominação imediata de uma classe sobre a outra. Ao contrário, ela afirma “que a política estatal não está ‘a serviço’ das necessidades ou exigências de qualquer grupo ou classe social, mas reage a problemas estruturais do aparelho estatal de dominação e de prestação de serviços” (Lenhardt; Offe, 1984, p. 37).

Outro problema que essa concepção teórica permite abordar é o problema da causalidade entre as modificações institucionais e o impacto social que elas

produzem. Como os autores explicam, esse impacto também não ocorre de forma imediata, em função das próprias limitações intrínsecas da política social:

> [...] os desenvolvimentos e inovações da política social do Estado não podem ser conceptualizados como as causas concretas de estados societários ou de mudanças definidas, mas meramente como condições iniciais desencadeadoras de interações conflitivas, sobre cujo resultado decidem relações de poder estruturais e constelações de interesses, ficando em aberto, portanto, os seus resultados ou apresentando-se como ambivalentes. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 39, grifos no original)

Isso implica uma limitação para a pesquisa, pois os efeitos da política social não podem ser apreendidos de modo imediato em função do próprio modo como se desdobram:

> Os efeitos materiais de inovações sócio-políticas somente se cristalizam durante o seu processo de implementação social e a ambivalência de medidas e instituições novas não se dissolve, condensando-se em "impactos" claros, antes que as relações de poder e conflitos condicionados pela estrutura social, lhes tenham conferido clareza. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 41)

Essa conclusão é significativa no programa teórico que deve orientar a pesquisa, segundo os dois autores. Pois como eles explicam,

> [...] a tarefa de uma pesquisa sociológica sobre a política social não pode ser vista na formulação prescritiva de metas ("policy designs") ou de resultados ("policy outputs") mas sim prioritariamente na elucidação descritiva das condições sociais de implementação da regulamentação política. (Lenhardt; Offe, 1984, p. 41)

Dessa forma, os autores concebem uma agenda de pesquisa que consistiria em "fazer uma reconstrução empírica da 'história dos efeitos' das inovações sócio-políticas ocorridas no passado" (Lenhardt; Offe, 1984, p. 41). Ou seja: uma pesquisa sociológica retrospectiva, de caráter avaliativo, mas cuja avaliação não seria imediata, procurando estabelecer uma causalidade direta entre a implementação de inovações políticas e seus impactos sociais diretos, mas que consiste, antes, em um procedimento descritivo do processo de mudança institucional e de alguns efeitos que seriam empiricamente apreensíveis ao longo de seu processo de efetivação histórica.

O modelo teórico proposto por Lenhardt e Offe é útil para a pesquisa sobre a reforma educacional por ao menos dois fatores: primeiro, pelo modo como concebe a relação entre Estado e sociedade, admitindo uma análise do desenvolvimento institucional estritamente relacionada com as mudanças na estrutura social da sociedade capitalista; segundo, pelo modo como concebe a política social como uma

forma de intervenção ativa do Estado na gestão de integração da mão de obra ao mercado.

Como vimos, a partir desse esquema teórico a política educacional pode ser considerada como uma parte da política social do Estado, parte responsável tanto pela qualificação da mão de obra – uma função mais estritamente relacionada à integração da mão de obra ao mercado de trabalho – como pela gestão da mão de obra ociosa (jovens que ainda não estão integrados ao mercado de trabalho e que devem ser preservados de uma integração desviante por outras vias de subsistência) e pela transmissão de normas e valores socialmente reconhecidos às novas gerações.

Do ponto de vista da análise política, essa o modelo teórico proposto por Lenhardt e Offe tem a vantagem de compreender o exercício de poder do Estado, pela via das formulações políticas, como o produto de relações de forças conflitantes, sem reproduzir o esquema segundo o qual o Estado seria apenas um instrumento de dominação de uma classe sobre outra classe. Nesse sentido, o modelo teórico proposto por Lenhardt e Offe comporta uma teoria do Estado.

Essa teoria pode ser complementada com o recurso à teoria materialista do Estado desenvolvida por Joachim Hirsch (2010). Assim como Lenhardt e Offe, Hirsch rejeita o esquema teórico de um certo marxismo ortodoxo – que ele atribui ao marxismo soviético enquanto “teoria do capitalismo monopolista de Estado” – segundo o qual o Estado seria um mero instrumento de dominação da classe burguesa sobre a classe proletária, modelo analítico que se tornou irrelevante na análise política contemporânea.

Em seu lugar, Hirsch propõe a retomada de algumas análises desenvolvidas por intelectuais marxistas do século XX, além das contribuições fundamentais de Weber, nas quais “a relação entre o Estado e a estrutura de classes da sociedade capitalista é vista de maneira mais mediatizada e complexa, e no seu centro encontra-se a hipótese de uma ‘autonomia relativa’ do Estado em relação a todas as classes” (Hirsch, 2010, p. 21-22, grifos no original). Essa autonomia relativa seria essencial para que o Estado cumprisse o papel de mediação política entre os interesses conflituosos das diversas classes e frações de classe que compõe a sociedade capitalista.

Como explica Hirsch, nessas análises

> O Estado não é visto como simples aparelho repressivo da opressão de classe, mas, ao mesmo tempo, como instância ideológica e parte integrante de amplas relações hegemônicas, definidas pelo pensamento e a ação dos

> indivíduos. [...] O Estado ou o político não são considerados aqui simples reflexo das estruturas econômicas, ou "superestrutura", mas um campo de ação que possui condições e dinâmicas próprias. Portanto, trata-se antes de uma variante da teoria materialista centrada na ação, em comparação com o marxismo ortodoxo. (Hirsch, 2010, p. 22, grifos no original)

Assim como o modelo teórico proposto por Lenhardt e Offe, o modelo teórico de Hirsch concebe o Estado como o espaço no qual se desdobram relações de conflito político entre os diversos interesses que compõem a sociedade capitalista, sem ignorar seus aspectos estruturais característicos, mas sem constituir uma teoria economicamente determinista. O modelo de Hirsch também é vantajoso por não consistir em um esquema teórico fechado, uma vez que ele admite as contribuições de diversos modelos teóricos – e mesmo se constitui em diálogo com eles.

Mais importante, não se trata de um sistema teórico fechado por compreender que um esquema teórico fechado não seria capaz de abarcar o aspecto necessariamente dinâmico do Estado – que seria, afinal, produto de uma dinâmica social. Como argumenta o autor:

> [...] uma teoria não pode ser fechada pelo simples fato de que os Estados e os sistemas de Estados, ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista, sofrem consideráveis modificações, tais como as ocorridas nas últimas décadas no curso dos processos de reestruturação provocados pela globalização neoliberal. (Hirsch, 2010, p. 22)

Ao compreender o Estado como uma instância politicamente relativamente autônoma aos interesses das classes particulares que compõem a sociedade, Hirsch ressalta que seu modelo teórico diz respeito a uma teoria materialista do Estado moderno. Em outras palavras, ele concebe o Estado como a forma de dominação política específica da moderna sociedade capitalista, a forma política que corresponde à forma social capitalista.

Por sua relativa autonomia em relação à dominação de classe, o Estado se distingue de outras formas de dominação política precedentes. Como ele explica, em sociedades pré-capitalistas

> A dominação "econômica" e a "política" não estavam separadas uma da outra. A partir do surgimento do capitalismo, essa relação se transformou de maneira decisiva. O aparelho de domínio político é formalmente separado das classes economicamente dominantes; dominação política e dominação econômica não são mais imediatamente idênticas. O "Estado" e a "sociedade", o "público" e o "privado" separam-se em esferas particulares. Somente então se pode falar de "Estado" como algo diferente das outras formas de dominação política. (Hirsch, 2010, p. 23)

Dessa forma, o objetivo da formulação teórica de Hirsch é compreender como ocorre essa distinção efetiva nas formas de exercício do poder, “a ‘autonomização’ do Estado frente às classes sociais e a separação entre ‘política’ e ‘economia’” que o autor considera “pré-requisito decisivo para a possibilidade de relações liberal-democráticas” (Hirsch, 2010, p. 21-22, grifos no original). Assim ele define seu intento teórico:

> A tarefa da teoria é fundamentar por que, sob as condições de relações capitalistas de produção, ocorreu essa mudança na forma de dominação política, de que modo ela adquire uma configuração institucional, por quais dinâmicas e conflitos ela é determinada e quais modificações históricas sofre essa relação. Na teoria materialista, o Estado não é conceituado como organização instaurada conscientemente pelas pessoas, segundo objetivos definidos, e menos ainda como a corporificação do “bem-estar comum”, mas deve ser entendido, até certo ponto, como resultado de lutas de classes que operam sobre os agentes, ou seja, da luta pelo sobreproduto. (Hirsch, 2010, p. 24)

A terminologia deixa clara a referência à concepção marxista, sem, no entanto, reproduzir o esquema simplificado do Estado como forma direta de dominação de uma classe sobre outra. Trata-se antes de verificar como o Estado se constitui como a forma política necessariamente correspondente à forma social capitalista, ou seja, ao modo específico de socialização do capitalismo.

Nesse sentido, o modelo teórico de Hirsch possui uma fonte comum em relação ao modelo proposto por Lenhardt e Offe, que procura identificar os elementos de fundamentação do Estado na forma de socialização pelo trabalho assalariado. Hirsch, no entanto, vai mais longe, ao fazer referência à teoria marxista do valor, mais especificamente à forma valor, como forma social fundamental da sociabilidade capitalista. Segundo ele, retomando a teoria de Marx,

> O dinheiro é assim não um simples meio técnico de pagamento e de troca, como se supõe nas ciências econômicas, mas a expressão objetiva e coisificada de uma relação social específica. No capitalismo, os indivíduos não podem nem escolher livremente as suas relações mútuas, tampouco dominar as condições sociais de sua existência através de sua ação direta. Sua relação social se exterioriza bem mais em formas sociais coisificadas, exteriores e opostas a eles. (Hirsch, 2010, p. 27, grifos no original)

Assim, do mesmo modo como a forma valor que se manifesta no dinheiro acarreta uma relação de exteriorização, estranhamento e alienação do homem em relação às mercadorias, também as relações políticas se caracterizariam, na sociedade capitalista, por uma instância exterior e estranha aos indivíduos, que se manifesta em uma forma política específica: o Estado.

Deste modo, a teoria se concebe por meio do conceito de forma social, que o autor define da seguinte maneira:

> Formas sociais caracterizam relações objetivas exteriores e reificadas face aos indivíduos, em que a sua ligação social manifesta-se disfarçada, não transparente. Sob as condições capitalistas, a sociabilidade não pode ser gerada de outro modo. As relações entre os indivíduos devem assumir o aspecto de relações objetivadas, ou seja, a própria existência social aparece para o indivíduo como coisa, como "fetiche" difícil de ser visualizado, ocultando aquilo que o engendra e o move. [...] As duas formas sociais fundamentais que objetivam a ligação social no capitalismo são a forma valor, expressa no dinheiro, e a forma política, manifesta na existência de um Estado separado da sociedade. (Hirsch, 2010, p. 30, grifos no original)

A existência do Estado, portanto, diz respeito ao fato de que em uma sociedade antagônica, isto é, uma sociedade que "divide-se em indivíduos em concorrência e classes sociais opostas", não pode conciliar diretamente os interesses individuais conflitantes de modo imediato, por meio de um "acordo direto e consciente sobre os seus assuntos comuns". Em uma tal sociedade, a "comunidade política deve assumir o aspecto objetivado, coisificado e separado" dos indivíduos, "surgindo diante deles na forma do Estado como relação de coerção", de modo análogo ao modo "como a sociabilidade de seu trabalho impõe-se a eles com relação de coerção exterior". Assim, também a comunidade política "assume a característica de uma forma social particular" (Hirsch, 2010, p. 30).

É importante ressaltar que isso não implica, no modelo teórico de Hirsch, que o Estado seja uma forma social diretamente derivada da forma econômica, portanto diretamente condicionada pelas relações econômicas de forma determinista. Trata-se, ao invés, de compreender o modo como tanto a economia como a política se constituem no interior de uma forma social – ou seja, de uma forma de socialização – específica. Assim, o Estado não seria, como forma política, apenas um produto de relações que lhe são exteriores. Ao contrário: a forma política é compreendida como parte constitutiva da sociedade capitalista:

> A forma política, ou o Estado, é ela mesma parte integrante das relações de produção capitalistas. A particularidade do modo de socialização capitalista reside na separação e na simultânea ligação entre "Estado" e "sociedade", "política" e "economia". A economia não é o pressuposto da política, nem estrutural, nem histórico. (Hirsch, 2010, p. 31, grifos no original)

Conceber uma simultânea separação e ligação entre Estado e sociedade, ou entre política e economia, como faz Hirsch, implica conceber dialeticamente as relações sociais a partir de seu caráter contraditório. Em primeiro lugar, isso implica

que “a separação entre ‘Estado’ e ‘sociedade’ não pode ser absoluta, mas se apoia em relações recíprocas sob a marca das ‘intervenções estatais’ e das influências ‘sociais’ sobre o Estado” (Hirsch, 2010, p. 35). Em segundo lugar, implica reconhecer um aspecto contraditório fundamental na própria formação social e política:

> Uma contradição básica da forma política manifesta-se na presença da relação de socialização capitalista enquanto unidade entre socialização de classe e de mercado. A exploração da força de trabalho para a produção de mais-valia está ligada à concorrência entre capitais e à existência dos assalariados como sujeitos livres no mercado e como cidadãos. A subjetividade jurídica, a liberdade e a igualdade civis não são, de modo alguma, uma simples aparência, mas têm uma base material no modo de socialização capitalista. Ao mesmo tempo, os momentos de liberdade e de igualdade permanecem inscritos nas relações sociais estruturais de desigualdade e de classe, nelas encontrando o seu limite. Os indivíduos são a um só tempo membros de uma classe e cidadãos formalmente livres e iguais. Essa contradição impulsiona os conflitos sociais, por meio dos quais a forma Estado se implanta e se mantém. (Hirsch, 2010, p. 35, grifos no original)

Aqui, como no modelo teórico de Lenhardt e Offe, ressalta-se a conjunção entre cidadania e pertencimento de classe, deixando mais evidente seu aspecto contraditório. A cidadania diz respeito ao posicionamento jurídico formal do indivíduo no interior da forma política, enquanto o pertencimento de classe diz respeito a seu posicionamento objetivo no interior das relações de classe. Esse duplo posicionamento comporta uma contradição porque a participação política, que pressupõe a igualdade jurídica, se encontra delimitada pelo pertencimento a uma estrutura de classes desigual. Essa contradição permeia a própria institucionalidade democrática, pois a democracia liberal só pode se desenvolver na articulação dessa contradição:

> A democracia política fundada na liberdade e na igualdade de todos os cidadãos só se torna possível a partir da “autonomização” do Estado. Isso, porém, não quer dizer que ela se realize sempre sob as condições das relações de classe existente. Na separação entre “política” e “economia”, “Estado” e “sociedade”, movem-se, de um lado, a oposição entre domínio econômico, exploração e “posição de classe”, e, de outro, liberdade, igualdade e autodeterminação de todos os indivíduos. (Hirsch, 2010, p. 36)

A fundação do Estado como forma política autônoma é considerada pelo autor como um aspecto essencial para o estabelecimento de um ordenamento político democrático liberal. É possível considerar, portanto, que o Estado comporta um potencial emancipatório, relativo às possibilidades de efetivação da igualdade e da liberdade jurídicas, mas também que comporta também, contraditoriamente, os aspectos sistêmicos funcionais que obstruem a efetivação desse potencial

emancipatório. Ao se desdobrar no interior do Estado, o conflito político se move nessa contradição fundamental entre dominação e emancipação, de acordo com a composição de forças e as disputas hegemônicas.

Como forma política que carrega em si essa contradição fundamental e que abarca o conflito político, o Estado apresenta “uma teia de relações sociais e de classe contraditórias” que se expressa “na heterogeneidade de seus aparelhos”. Por isso, o Estado não pode ser compreendido como um mecanismo unívoco. “Ele não é uma unidade organizativa fechada, mas desmembra-se em instâncias relativamente autônomas, frequentemente em concorrência e mesmo e disputa entre si” (Hirsch, 2010, p. 38).

Hirsch argumenta que essa forma de acomodação dos conflitos pelo Estado é condição essencial para a própria possibilidade de existência da sociedade capitalista. “Sua ‘especificidade’ e sua autonomia relativa frente às forças sociais em luta tornam possível a sua existência enquanto lugar de articulação de compromissos e equilíbrios sociais, sem os quais nenhuma sociedade capitalista poderia sobreviver duradouramente”. É em seu interior e por meio de seus aparelhos que se constitui “a política comum das classes e frações de classes dominantes, mas ao mesmo tempo concorrentes e em luta” e o “arcabouço institucional para uma vinculação tanto repressiva, como material- ideológica das classes dominadas e exploradas” (Hirsch, 2010, p. 37). Apenas por meio dessa adequação é possível que se garanta a coerência de uma totalidade social, ainda que em constante conflito.

Essas instâncias compõem um aparato diversificado, cuja existência é necessária para adequar as posições políticas conflitantes. Essa diversificação do aparato estatal compõe as instâncias institucionais. “A contradição existente na forma política – a formal ‘separação’ ou a ‘autonomia relativa’ do Estado – materializa-se nas estruturas institucionais do sistema político” (Hirsch, 2010, p. 41). Importante ressaltar que a forma política, segundo a proposição teórica de Hirsch, não se restringe a essas instituições, mas adquire materialidade através delas: “a forma política capitalista não pode ser confundida com o aparelho estatal concreto, pois esse é apenas a expressão institucional de estruturas sociais existentes atrás dele” (Hirsch, 2010, p. 46)

Esse aparelho institucional atua na mediação dos conflitos políticos que permeia a sociedade capitalista. O conflito político não se resume, é claro, a uma luta de classes que se desdobra a partir de interesses e necessidades econômicas. Entretanto, é a partir dessa contradição que se organiza a formulação de Hirsch, em

função do aspecto totalizante da forma de sociabilidade capitalista, mediada pela forma valor e pela forma política correspondente, o Estado.

Assim, a teoria não ignora a existência “de outros antagonismos sociais, de relações de domínio, de exploração e de subordinação”, algumas das quais seriam anteriores “ao surgimento da sociedade burguesa, sendo uma base para o seu aparecimento”. Como argumenta Hirsch (2010, p. 39): “Colocar a forma de socialização capitalista como ponto de partida de uma análise do Estado não quer dizer que tais antagonismos não sejam essenciais, ou que apresentem ‘contradições secundárias’ subordinadas”, mas que se encontram, na forma social capitalista, “inseparavelmente unidas com a relação de capital”. Em seu enfoque analítico,

> [...] o decisivo é que o modo de socialização capitalista, enquanto relação de reprodução material, é determinante, na medida em que impregna as estruturas e as instituições sociais – as formas sociais determinadas por ele – nas quais todos esses antagonismos ganham expressão e ligam-se uns aos outros. (Hirsch, 2010, p. 39)

Isso leva à seguinte conclusão:

> As determinações formais capitalistas – econômicas e políticas – atravessam todas as áreas sociais, marcam então tanto as burocracias de Estado como o sistema partidário, as associações de interesse e a mídia, as instituições econômicas e até a família. Assim, o conjunto complexo envolvendo “Estado” e “sociedade” civil não formam uma oposição simples, mas uma unidade contraditória condicionada. (Hirsch, 2010, p. 46)

Essa unidade contraditória que caracteriza a relação entre Estado e sociedade civil caracteriza, também, a relação entre Estado e economia:

> Assim, a forma política – concretizada institucionalmente no aparelho de Estado – depende da forma dinheiro e da forma capital, estando ao mesmo tempo em contradição com elas. O dinheiro necessita da garantia oferecida pelo aparelho de coerção estatal, ou seja, ele deve ser controlado e regulado pelo Estado. Mas ele não é criado pelo Estado; surge da estrutura e da dinâmica do processo de valorização do capital mediado pela troca mercantil. Isso coloca limites definidos para a política monetária estatal. Caso não se consiga a estabilidade do valor da moeda, surgindo processos inflacionários, a própria forma dinheiro é ao longo prazo colocada em questão. (Hirsch, 2010, p. 46)

Embora o modelo teórico de Hirsch encontre fundamento em um pressuposto formal segundo o qual o processo de valorização do capital apareça como mediador universal que constitui um processo específico de sociabilidade, sua abertura teórica, característica do modo como ele concebe o Estado de modo dialético, a partir de suas contradições imanentes e, portanto, como constante produto

das relações de força e das dinâmicas estruturais da sociedade capitalista, fornecem um arcabouço categorial pertinente para a análise da mudança institucional que caracteriza o processo de reforma.

Isso fica claro pelo modo como ele se refere à diferenciação conceitual entre forma social e instituição:

> As instituições sociais não são simplesmente idênticas às formas sociais. “Forma social” é algo diferente da expressão abstrata de “instituição”. [...] O nexo entre forma social e instituição não pode ser entendido nem como relação entre “essência” e “aparência”, nem de maneira funcionalista, em que a forma social necessariamente implicaria processos institucionais definidos. Na verdade, as formas sociais enquanto manifestação de contradições sociais fundamentam os processos de institucionalização, os apoiam e os delimitam, mas não os determinam de forma unívoca. Ao lado disso, as formas sociais concretizam-se sempre em uma materialidade institucional. Assim, o conceito de forma social designa a relação de articulação entre estrutura social – o modo de socialização –, instituições e ações. (Hirsch, 2010, p. 49)

É a partir dessa relação de articulação entre estrutura social, instituições e ações que o processo de reforma pode ser apreendido, por meio dos diversos elementos que o caracterizam. Nesse sentido, a política social, entendida conforme o modelo teórico de Lenhardt e Offe (1984), pode ser compreendido como um componente do aparelho do Estado, no qual se situa a política de educação. Conjugadas, as teorias de Lenhardt e Offe (1984) e Hirsch (2010) permitem delinear uma concepção teórica geral para a abordagem da reforma – não para a extração de categorias a serem imediatamente verificadas nos objetos de análise.

De acordo com esses modelos, a reforma é considerada como um processo de mudança institucional, que de alguma forma estaria articulada com a dinâmica própria da estrutura social, que lhe fornece determinadas condições sociológicas, e com as ações de indivíduos e grupos, que orientam o processo através da mediação institucional. A partir desse delineamento teórico básico, seria necessário, então, voltar a atenção aos aspectos estruturais que fornecem as condições para o processo de mudança institucional.

Nesse sentido, seria necessário qualificar não apenas o processo mesmo da reforma, conforme ela se desdobrou no país, mas concebê-la de uma perspectiva mais ampla, como parte de um processo mais abrangente de mudança social do capitalismo contemporâneo e que ocorreu simultaneamente a um processo global de reestruturação institucional. Isso implica reconhecer que o processo de reforma das políticas de educação do Brasil na década de 1990 foi parte de um processo mais

geral de reforma do Estado, que, conforme os modelos teóricos expostos (Lenhardt; Offe, 1984; Hirsch, 2010), estava articulado a mudanças gerais na estrutura social capitalista do período. Assim, tem-se um quadro teórico para a abordagem do aspecto funcional da educação no interior da estrutura do Estado.

## 2.2 A DIALÉTICA ENTRE INTEGRAÇÃO E EMANCIPAÇÃO

Em um debate com Hellmut Becker sobre as finalidades da educação, transmitido em 26 de setembro de 1966 (portanto há exatos 52 anos e dois dias), Theodor W. Adorno (1995, p. 141-142) afirmou que “uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito, demanda pessoas emancipadas. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipado”. Portanto, em uma sociedade democrática caberia à educação “a produção de uma consciência correta”, entendida pelo filósofo como uma “exigência política”.

Com essa afirmação, Adorno (1995) revela a distinção entre o aspecto funcional de um sistema político e seu necessário fundamento normativo. A democracia pode “apenas funcionar”, conforme funcionem os aparatos de Estado que lhe fornecem o apoio institucional; ou pode “operar conforme seu conceito”, ou seja, fazer com que se efetive a pretensão normativa que fornece substância à ideia do “governo do povo”. Os dois aspectos fazem parte de um regime político democrático, mas entram em contradição conforme a funcionalidade do sistema obstrui a efetivação de seu fundamento normativo. Na sociedade capitalista, essa contradição se caracteriza pela pretensão normativa do Estado moderno de promover os princípios da igualdade, da liberdade e da fraternidade, ao mesmo tempo em que reproduz um sistema que promove a desigualdade, a exploração e a dominação (Hirsch, 1995, 2010). A funcionalidade do regime político democrático em um sistema social capitalista se opera por meio da constituição de uma unidade contraditória, a “democracia liberal”, cuja reprodução depende da existência de fatores de estabilização que obstruem a mudança qualitativa da sociedade (Offe, 1984). Assim se caracteriza a contradição entre norma e função políticas no Estado capitalista.

Ao caracterizar como uma “exigência política” que a educação tenha como finalidade a “produção de uma consciência correta”, Adorno (1995) evoca um princípio normativo da educação, lhe atribuindo uma finalidade emancipatória,

fundamental para a existência de uma sociedade democrática. Mais do que isso: expõe o conceito de emancipação como uma mediação fundamental entre educação e política, concepção que exerceu grande influência sobre o pensamento pedagógico alemão do período, notadamente sobre as denominadas “pedagogias críticas”, que procuraram resgatar, sob influência mais ou menos explícita da Teoria Crítica, o legado emancipatório da educação, de acordo com os postulados morais da Aufklärung (Dammer, 2015; Euler, 2015).

Desde então, o conceito de emancipação tornou-se um conceito norteador para as teorias pedagógicas, para práticas educativas, para as pesquisas sociais que tomam a educação como objeto, ao mesmo tempo em que permeia os discursos políticos que elegem a educação como campo de disputa. Pode-se mesmo afirmar que o conceito de emancipação se tornou incontornável para a reflexão teórica sobre a educação, especialmente para a pesquisa social que se orienta por uma perspectiva crítica, compromissada com a superação das mazelas que caracterizam a sociedade contemporânea – mazelas que a educação, reduzida a seus aspectos funcionais, tende a reproduzir.

Como, no entanto, falar em emancipação em um momento em que reformas educacionais parecem subordinar qualquer potencial pedagógico, em que a ofensiva conservadora difama qualquer perspectiva crítica à ordem e em que as aspirações democráticas são estranguladas pela Realpolitik cotidiana, colocando a própria ordem democrática em risco? Como, pensando com Adorno (2001, p. 34), é possível produzir uma consciência correta, se “não há vida correta na falsa”?

Responder a essas questões exige renunciar a qualquer perspectiva ingênua e/ou voluntarista de emancipação, compreendendo-a como conceito de eixo e conteúdo político da educação, que se encontra em permanente tensão com sua função integradora. Como esclarece Peter Euler (2015, p. 71), a emancipação é um conceito chave, que foi historicamente “decisiva para o desenvolvimento da sociedade burguesa”, comportando uma “aspiração político-educacional genuína”.

Euler, assim como Adorno, remete a Kant para situar a gênese histórica do conceito de emancipação: apesar de sua origem remota, é apenas com a filosofia da história kantiana que ele extrapola seu uso jurídico, sendo relacionado a ideias dinâmicas e, assim, adquirindo seu conteúdo político como conceito fundamental da Aufklärung, o processo de esclarecimento entendido, ele próprio, como “um passo em direção à emancipação” (Euler, p. 73). Com a filosofia kantiana, o conceito de

emancipação adquire um caráter processual, sendo entendido como um objetivo incerto, a ser conquistado, portador de uma “contradição insolúvel” entre “a determinação da sociedade” e “a tarefa de agir moralmente”. Segundo Benner e Brüggen (apud Euler, 2015, p. 74), “aceitar esta contradição e conscientizar-se da mesma caracteriza a ideia moderna de emancipação”.

Como se nota, o conceito político de emancipação encontra sua gênese histórica no momento de formação da sociedade burguesa, situando-se na contradição social básica desta forma social, entre sua base normativa de livre desenvolvimento dos indivíduos e pela necessidade de sujeição ao imperativo da divisão funcional do trabalho que caracteriza sua base material (Dammer, 2015, p. 27). Esta é a contradição que caracterizará também a concepção burguesa de educação, que será, a partir do século XIX, marcada pela tensão entre suas orientações normativas emancipatórias e seus aspectos funcionais de integração e adaptação à norma heterônoma (Gruschka, 2014; Euler, 2015).

Foi a partir deste aspecto contraditório que Adorno retoma o conceito de emancipação no debate educacional, de acordo com sua perspectiva dialética. Este debate se estabelece durante o período de redemocratização alemã do pós-Segunda Guerra e está intimamente relacionado com a elaboração do passado nazista e do trauma da violência, cuja repetição se deveria evitar. Conforme a formulação clássica, elevada a imperativo categórico: “A exigência que Auschwitz não se repita é a primeira de todas para a educação” (Adorno, 1995, p. 119).

Note-se, como demonstra Gerhard Schweppenhäuser, que se trata aqui de “um imperativo categórico formulado negativamente, que diz o que não pode ocorrer, o que não deve ser”, mas que se refere “à experiência histórica [...] no contexto de uma teoria materialista da experiência do sofrimento”. Como explica Schweppenhäuser (2003, p. 408):

> A confiança fundamentada de Kant em poder realizar a autonomia de indivíduos livres como princípio de socialização dá passagem em Adorno para a consciência de que só se pode tratar agora de combater o estranhamento universal dos homens, causado por suas relações sociais antagônicas, o tanto quanto for possível. A pretensão de validade do imperativo categórico, ela mesma categórica, e que se oferece como incondicional e por conta de si própria, deveria ser garantida em Kant por seu caráter formal, no entanto, valer ao mesmo tempo como um “fato de razão”. Em Adorno, tal pretensão de validade acontece pela ligação com a experiência histórica, pelo interesse na abolição do sofrimento, e, por meio de seu caráter heterônomo – heterônomo apenas neste aspecto – não se conduz ad absurdum. [...] Formuladas ex negativo, as proposições crítico-normativas podem se adequar a uma enfática pretensão de validade, que no entanto não é mais “incondicional”, mas, condicionada à sua condição de

> realidade, que, em sentido moral, deveria ser transformada e, pelo interesse em tal mudança, aquém do qual não poderemos recuar.

Tem-se, com isso, o que Schweppenhäuser denomina uma filosofia moral negativa, de base materialista, que caracterizaria o pensamento de Adorno, estando pressuposta, portanto, também em suas reflexões sobre educação e emancipação, como se nota em sua Teoria da semiformação, em que argumentou que a educação deveria privilegiar seu aspecto negativo, de resistência à integração total do indivíduo à realidade heterônoma, falseada, marcada pelo antagonismo social e político. Aqui se nota, novamente, a dialética entre emancipação e integração.

Este aspecto negativo da reflexão adorniana foi justamente o que passou despercebido pelos proponentes da pedagogia crítica, que em alguns casos teriam procurado na Teoria Crítica muito mais uma forma de legitimação teórica e política, do que de fato uma orientação epistemológica para a crítica da educação – um paradoxo que, como nota Karl-Heinz Dammer (2015a), marcou seu sucesso de curto prazo e seu fracasso de longo prazo, uma vez que tais teorias, embora postulassem a atenção à realidade social em que se inscreve a prática educativa, pouco se dedicaram à compreensão sistemática desta realidade. Ao esboçar projetivamente os parâmetros ideais para a prática educativa emancipatória, a pedagogia crítica não foi capaz de compreender os fundamentos históricos que possibilitaram seu impulso inicial e seu posterior declínio.

Por este motivo, ao invés de projetar as condições idealizadas da boa prática pedagógica, a Teoria Crítica deve se concentrar na análise das condições sociais em que se insere a educação e na compreensão dos aspectos que obstruem seu potencial emancipatório. É justamente nesse aspecto interpretativo que as reflexões de Adorno se mantêm atuais na sociedade neoliberal, especialmente através do conceito de “sociedade integral”, cujos mecanismos foram elaborados e refinados pelo neoliberalismo, como se nota, no caso da educação, pelo “empirismo normativo” que caracteriza as formas de medição de qualidade do sistema educacional por meio da pesquisa empírica, cujos instrumentos “determinam o objeto e escopo” daquilo que será pesquisa, determinando “antecipadamente o que será identificado”, fornecendo “na prática um quadro para a ação reformadora” (Dammer, 2015a, p. 36).

Neste empirismo normativo se torna evidente a afinidade entre a sociologia funcionalista e as formas de dominação características da sociedade

neoliberal, que ela ajuda a incrementar, aperfeiçoando seus dispositivos e aumentando a eficiência do sistema. A sociologia funcionalista se restringe à fria análise dos aspectos funcionais da educação, sem refletir criticamente sobre suas finalidades, o que permitiu, com o tempo, que tal sociologia fosse assimilada pelo sistema, do qual ela própria se tornou expressão teórica.

Ao perder de vista as finalidades da educação, a sociologia funcionalista é funcionalizada pelo sistema, devendo se tornar, ela própria, objeto da Teoria Crítica, assim como a "compreensão do que constitui ciência, educação e escola subjacente ao tipo de pesquisa que acompanha a reforma atual [...] no sentido da crítica hermenêutica de Horkheimer, ou seja, tendo em mente a dependência histórica e social da reflexão teórica" (Dammer, 2015a). Trata-se, pois, de investigar as mediações históricas e sociais que caracterizam, hoje, a dialética entre emancipação e integração.

Nisso a Teoria Crítica se distingue também de teorias sociológicas de aspecto crítico que, ao analisar a realidade e diagnosticar os aspectos condicionantes do sistema, percebem toda forma de ação pedagógica como violência simbólica, correndo o risco de proceder em uma crítica abstrata da educação e simultaneamente se fechar a qualquer potencial emancipatório. Ou mesmo de certo marxismo que, ao diagnosticar as contradições características da educação na sociedade burguesa, asseveram que qualquer potencial emancipatório se encontra, de antemão, obstruído, não restando senão esperar pelo triunfo redentor do socialismo, sob a pena de estar para sempre condenado à barbárie. Trata-se, ao invés, de proceder na análise dos condicionantes sociais por meio de uma crítica imanente que "mede a condição real da sociedade de acordo com normas basais definidas por aquela" (Dammer, 2015, p. 27), sem ignorar as possibilidades transformadoras do potencial emancipatório da educação, mas sem se desviar da atividade científica da análise rigorosa e sistemática dos aspectos condicionantes que obstruem essas possibilidades.

Tendo em vista o exposto, fica clara a necessidade de a Teoria Crítica proceder, também ela, em uma avaliação de seus próprios conceitos no confronto com a realidade objetiva, sem cair na tentação de reproduzir conceitos previamente elaborados. Adorno (1969) deixou claro, em seu texto sobre "Capitalismo tardio ou sociedade industrial?", que a teoria social de base dialética não deve operar com esquemas conceituais fechados, que se limitar a filtrar a realidade de modo a comprovar a teoria. Conforme sua definição, no curso de "Introdução à dialética"

(Adorno, 2015), esta seria o constante movimento do pensamento em direção ao objeto – no caso, a sociedade e suas constantes transformações.

No caso da sociedade neoliberal, trata-se de compreender o modo como as transformações sociais decorrentes da reestruturação produtiva produziram transformações também na educação, promovendo, simultaneamente, a reorganização material de suas bases institucionais e a construção de uma nova semântica. No que diz respeito ao primeiro aspecto, tratou-se da institucionalização de um sistema educacional centralizado, cuja eficiência é auferida por meio de procedimentos avaliativos centralizados, de acordo com a lógica empresarial. No que diz respeito ao segundo aspecto, trata-se da obliteração ou neutralização dos conceitos clássicos da pedagogia, muitos dos quais comportavam um conteúdo político emancipatório, pari passu à adoção de um jargão economicista.

Nos dois casos nota-se o primado economicista na educação, aquilo que Andreas Gruschka (2008) chamou de subsunção da educação à economia, que se revela pela intensificação de uma lógica competitiva no interior da instituição escolar – como demonstrou Mathias Binswanger (2010) – e pela sobreposição da lógica eficiência, auferida por índices quantitativos, sobre o aspecto qualitativo da educação. Como consequência dessas reformas, tem-se o enfraquecimento das fronteiras pedagógicas que resguardam o potencial emancipatório da educação contra a integração total e totalitária (Gruschka, 2015), de modo que a formação entra em contradição consigo própria (Euler, 2015).

Contra este processo, cabe à educação, em sua teoria e em sua prática, preservar a consciência histórica de seu potencial emancipatório, de seu conteúdo político latente, mantendo viva a possibilidade da mudança e resistindo à “amnésia sistemática” que “é um pré-requisito para a imposição do slogan There is no alternative sem resistência” (Dammer, 2015a, p. 37), triunfo final da socialização heterônoma totalizada, que se tenta impor diuturnamente pelo aparato midiático, estatal e mesmo escolar.

Cabe ressaltar que a evocação dos fundamentos normativos da educação não deve ocorrer no sentido de uma tentativa voluntarista de afirmação absoluta de um primado moral, o que conduziria a uma concepção idealista. Como afirmou Blankertz (1984), a norma é sempre constitutiva do processo educativo. Mas seu aspecto funcional também é. A contradição entre norma e estrutura é constitutiva da educação, inclusive aquela existente entre formação e dominação (Heydorn, 200;

Gruschka, 1988, 1994). Adorno (2010) argumentava que mesmo o conceito alemão de Bildung, que ele evocava para criticar a semiformação que tende à totalização social, possuía um fundamento ideológico como conceito central da burguesia que se constituía como classe dominante. No lugar de propor uma reconstrução idealista da norma, vale a orientação epistemológica fundamental do próprio Adorno (1966, p. 167): “Apenas na contradição entre o ser e aquilo que ele pretende ser, é que a essência se deixa conhecer”.

## 2.3 A CONCEPÇÃO METODOLÓGICA DA HERMENÊUTICA OBJETIVA

A hermenêutica objetiva é hoje um dos métodos mais utilizados na pesquisa social qualitativa alemã (Maiwald, 2005; Flick, 2009; Reichertz, 2015). Desenvolvida nos anos 1970 por Ulrich Oevermann, desempenhou, juntamente com o método da entrevista narrativa, papel crucial no desenvolvimento da pesquisa qualitativa alemã, uma vez que ambos constituem contribuições originais e de grande repercussão sobre os debates metodológicos, consolidando-se nos anos 1980 (Flick, 2009, p. 26) até se tornar, nos países de língua alemã, “uma das mais proeminentes abordagens de pesquisa social qualitativa” (Reichertz, 2015, p. 516).

Segundo Reichertz, “O conceito da ‘hermenêutica objetiva’ demarca uma complexa concepção teórica, metodológica e metódica, que essencialmente remete ao trabalho de Ulrich Oevermann” e “comporta a pretensão de ser o método de pesquisa fundamental de qualquer pesquisa social”, por meio de um “procedimento que consiste primeiramente em captar e fixar as respectivas ações sociais em um texto e então interpretá-las tendo em vista as estruturas de sentido latente geradas no transcorrer dessas ações” (Reichertz, 2015, p. 514, grifos no original). Conforme explica Flick (2009, p. 311):

> A hermenêutica objetiva foi originalmente concebida para a análise das interações naturais (por exemplo, conversas em família). No entanto, desde sua concepção, essa abordagem vem sendo aplicada para a análise de todo tipo de documentos, incluindo, até mesmo, obras de arte e fotografias. [...] A extensão geral do domínio de objetos (possíveis) de investigação que utilizam a hermenêutica objetiva manifesta-se no fato de que os autores compreendem o “mundo como texto” [...].

Entende-se o “mundo como texto” porque qualquer relação social seria passível de se deixar apreender na forma de texto, segundo as formulações de Oevermann, teve a intenção, ao desenvolver o método, de que este pudesse ser

aplicado à análise de qualquer dimensão da vida social (Maiwald, 2005; Reichertz, 2015), tendo a sequencialidade como dimensão metodológica fundamental que possibilitaria que o método se adequasse às mais variadas situações.

A este respeito, Maiwald argumenta que, embora o método tenha sido concebido no interior de pesquisas sobre “uma concepção interativa de socialização”, a hermenêutica objetiva “explicitamente reivindica ser um paradigma geral para a pesquisa social, isto é, uma metodologia em princípio adequada a todos os campos de pesquisa, questões de pesquisa e tipos de dado”, tendo, ao longo dos anos, abarcado “quase a totalidade dos tópicos sociológicos: família, direito, religião, profissões, organizações, arte, etc” (Maiwald, 2005, s/p). Por isso Reichertz afirma que o método “comporta a pretensão de ser o método de pesquisa fundamental de qualquer pesquisa social” (Reichertz, 2015, p. 514, grifo no original).

A objetividade do método estaria garantida, segundo sua aspiração, pela possibilidade de registrar qualquer tipo de interação social e posteriormente proceder em uma análise sequencial do que foi registrado. O registro, concebido como um caso, comportaria uma dimensão objetiva em que se manifesta a estrutura de sentido latente das ações sociais ali captadas. Como explica Reichertz (2015, p. 514):

> Para isso se procede a princípio apenas na “reconstrução das estruturas de significado objetivas” dos textos: o que os produtores do texto pensavam, desejavam, esperavam, idealizavam, ou quais intenções subjetivas eles tinham sobre a elaboração de seu texto, era e é irrelevante para a hermenêutica objetiva. Apenas o que conta é a estrutura de sentido objetiva do texto em uma determinada comunidade linguística e interativa.

Importante notar a distinção que o método opera entre significado subjetivo e significado objetivo: os sujeitos envolvidos em uma interação podem ter concepções diversas sobre as ações sociais que se desdobram, atribuindo valores subjetivos a elas, de modo que essas ações comportam significados subjetivos para cada sujeito implicado na interação; esses significados subjetivos se distinguem qualitativamente dos significados objetivos que as ações comportam ao se efetivar no interior de uma estrutura de interação, compondo a estrutura de significado objetiva que se manifesta no registro da interação e a partir da qual se depreende a estrutura de sentido latente das ações.

Em síntese:

> Essa abordagem estabelece uma distinção básica entre o significado subjetivo que um enunciado ou atividade possui para um ou mais participantes e seu significado objetivo, sendo que este último é compreendido através do conceito de uma “estrutura latente de sentido” de

> uma atividade. Essa estrutura pode ser investigada apenas com a aplicação do esquema de um procedimento científico-interpretativo com etapas múltiplas. (Flick, 2009, p. 311)

Nesse sentido, o objeto comporta uma estrutura de significado objetivo, a partir das quais se procura depreender a estrutura de sentido latente da interação. Nas palavras de Oevermann:

> Com base em regras, que podem ser reconstruídas, os textos de interação constituem as estruturas de significado objetivo, as quais representam as estruturas latentes de sentido da própria interação. Essas estruturas de significado objetivo de textos de interação, em geral protótipos das estruturas sociais objetivas, são a realidade (e existem) analiticamente (mesmo se não empiricamente) independente da representação intencional concreta dos significados da interação por parte dos sujeitos que participam da interação. (Oevermann apud Flick, 2009, p. 73)

As regras são estruturais. Por meio de sua reconstrução, de acordo com a lógica estrutural do caso, é possível compreender o sentido objetivo da ação. Com essa finalidade, deve-se proceder em uma análise sequencial da estrutura objetivo de significado, de modo a compreender a estrutura de sentido latente por meio da sequencialidade dos elementos que compõem o texto. Flick (2009, p. 312-313) explica o procedimento de forma sintética:

> Na hermenêutica objetiva, as análises precisam ser "estritamente sequenciais", ou seja, devem seguir o curso temporal dos eventos ou do texto, na condução da interpretação. Devem ser conduzidas por grupos de analistas que trabalhem no mesmo texto. Em primeiro lugar, os membros destes grupos determinam qual é o caso a ser analisado e em que nível este deve ser situado, podendo ser definido como um enunciado ou atividade de uma pessoa concreta, ou de alguém que desempenha um determinado papel em um contexto institucional, ou de um membro da espécie humana. A essa definição, segue uma análise preliminar sequencial, que tem por objetivo analisar os contextos externos nos quais um enunciado está incorporado a fim de considerar a influência desses contextos. O foco dessa análise preliminar está, sobretudo, em considerações quanto à natureza do problema concreto de ação para o qual a ação ou a interação estudadas oferecem uma solução. Em primeiro lugar elaboram-se as hipóteses da estrutura do caso, que são falsificadas em etapas posteriores, e a estrutura preliminar do texto e do caso. [...]
>
> A etapa central diz respeito à análise refinada sequencial [...]. Aqui, a análise dos significados subjetivos dos enunciados e das ações desempenha um papel de menor importância. O interesse concentra-se nas estruturas das interações [...] – por exemplo, examina-se se as formas de comunicação constatadas no texto também ocorrem repetidamente como formas gerais (ou sejas, figuras comunicativas) e também em outras situações. Tais figuras e estruturas são tratadas como hipóteses e testadas, gradualmente, em relação a outros materiais, e possivelmente falsificadas.
>
> Segundo Schneider [...], a elaboração de estruturas gerais a partir de protocolos de interação pode ser demonstrada, nas seguintes etapas do procedimento da análise refinada sequencial. Primeiramente, reconstrói-se o significado objetivo da primeira interação (ou seja, sem levar em conta as condições contextuais concretas). Logo, o grupo de pesquisa narra histórias sobre tantas situações contrastantes quanto o enunciado for capaz de aceitar

> de forma coerente. Na etapa seguinte, comparam-se as características estruturais gerais com as condições contextuais concretas nas quais o enunciado analisado ocorreu. O significado de uma ação pode ser reconstruído por meio da interação de contextos possíveis nos quais ela possa ter ocorrido e do contexto concreto no qual de fato ocorreu. Em experimentos do pensamento, os intérpretes analisam as implicações do enunciado examinado primeiramente de acordo com a interação seguinte. Essa etapa assinala a possibilidade da transparência de contraste para especificar o próximo enunciado que realmente ocorreu. Ao eliminarem-se cada vez mais essas alternativas encontradas no andamento da interação, a estrutura do caso manifesta-se gradualmente, sendo, ao final, generalizada ao ser testada em relação a outros casos.

Esses procedimentos são definidos de acordo com as estratégias de abordagem e procedimento adotadas no contexto de cada pesquisa. Como explica Reichertz, “não existe um procedimento de interpretação textual hermenêutico-objetivo”, mas “uma certa compreensão básica comum, que se diferencia caso a caso, que em parte resulta em variantes determinadas” (Reichertz, 2015, p. 516). Todas as variantes, no entanto, devem lidar com três dificuldades comuns que precedem a análise, pois dizem respeito às condições para sua consecução: a grande quantidade de tempo que as análises pressupõem, a garantia de isenção valorativa por parte dos analistas e atenção relativa à competência dos intérpretes como membros da comunidade linguística e interativa pesquisada. Reichertz identifica então “três variantes da interpretação textual, ou melhor: três formas de representação da própria práxis de pesquisa”, quais sejam:

> 1. A análise refinada de um texto em oito níveis distintos, a partir do qual se expõe de antemão o conhecimento oriundo do contexto externo e se a pragmática de um tipo de interação, levando-os em consideração na análise.
> 2. A análise sequencial de um registro de interação, passo a passo, sem expor de antemão observações do contexto interno ou externo: esta é a variante mais pretensiosa da hermenêutica objetiva, pois se orienta estritamente pelas premissas metodológicas de sua concepção total.
> 3. A minuciosa interpretação dos dados sociais objetivos implicados na interação, antes de trazer à mão o texto a ser interpretado. Esta variante aplica os fundamentos de uma teoria da interpretação hermenêutica de modo bastante flexível e os conduz em um sentido francamente metafórico. (Reichertz, 2015, p. 517)

Embora a primeira forma seja a mais utilizada e a terceira seja a mais econômica, optou-se por utilizar a segunda forma, uma vez que ela “constitui o núcleo real da hermenêutica objetiva”, por meio do qual “textos são detalhados passo a passo e interpretados sem o emprego de conhecimento sobre o caso” (Reichertz, 2015, p. 517). Para os fins da pesquisa, foram selecionados os textos considerados mais significativos do ponto de vista da questão e dos objetivos da pesquisa e que serão

analisados por meio da hermenêutica objetiva. Trata-se de analisar cada texto como um caso à parte, reconstruindo seu sentido objetivo, de acordo com a lógica de pesquisa subjacente à hermenêutica objetiva. Como explica Reichertz (2015, p. 517-518):

> Geralmente a hermenêutica objetiva dedica-se apenas à análise de casos singulares. [...] A validade da análise é se deduz sobretudo a partir da aplicação correta da arte da hermenêutica. Com isso, a separação de "lógica da descoberta" e "lógica da verificação" (Reichenbach; Popper) é expressamente revogada: "verdade" resulta do processo de descoberta, que faz "a própria coisa falar" por meio do tratamento correto do texto.

O caso fala em sua singularidade, conforme se expressa por meio do objeto a ser desvelado. Não se trata, portanto, de inferir conhecimentos a partir do contexto externo, por meio, por exemplo, da aplicação de categorias pré-concebidas por meio de elaborações teóricas prévias. Trata-se, ao contrário, de entender o caso em sua singularidade, para apenas em um momento posterior proceder em uma elaboração teórica mais geral. Também essa relação entre singular e universal é compreendida pelo método:

> A partir das declarações individuais (reconstrução da estrutura do caso singular) a hermenêutica objetiva alcança as declarações universais (generalização da estrutura) por meio do princípio de falsificação; reconstrução da estrutura e generalização da estrutura são concebidas como polos extremos de um processo de pesquisa dirigido, no qual os resultados de várias reconstruções de estruturas de casos singulares se condensam em uma estrutura geral. Uma estrutura de caso reconstruída pode ser utilizada como falsificação heurística para a interpretação de vários casos. O argumento consiste no seguinte: por meio das etapas da análise do texto será reconstruída a estrutura que se encontra no texto examinado. Essa descrição deve ser tão precisa e detalhada quanto possível. Se um ponto se deixa descobrir por meio da análise do texto, o qual contradiz a descrição estrutural previamente exposta, considera-se a hipótese falseada.
> O objetivo da generalização da estrutura é sempre a simultânea descoberta e descrição do ordenamento estrutural universal e singular, assim chamadas regras geradoras, que – proclama Oevermann [...] – teriam um status comparável ao de uma lei natural ou de fatos naturais. Com a ajuda desse conhecimento positivo sobre os casos gerais e particulares deveria se poder formular prognósticos sensíveis para o futuro de um sistema de ação. Todavia não seja possível fazer afirmações exatas, deterministas, mas antes indicações sobre as possibilidades de transformação. (Reichertz, 2015, p. 518)

Foi esclarecido que se trata, portanto, de uma análise sequencial que procura reconstruir a estrutura de sentido latente de um dado objeto, de acordo com regras cuja aplicação garantiria o controle de objetividade e correção da análise, para posteriormente operar uma generalização da estrutura. Como, no entanto, se deve proceder a análise? Quais seriam as regras gerais cuja aplicação garantiria a

objetividade e correção da análise? Wernet (2009, p. 21) elenca cinco “princípios da interpretação de texto hermenêutica objetiva”. São eles:

1. Liberdade de contexto;
2. Literalidade;
3. Sequencialidade;
4. Extensividade;
5. Parcimônia.

Esses cinco princípios devem ser explicados sinteticamente para que se compreenda o procedimento analítico da hermenêutica objetiva.

O princípio da liberdade de contexto implica que a análise deve ser feita de modo independente do contexto externo em que transcorre a ação analisada, atendo-se ao que foi registrado no texto a ser interpretado. Trata-se de um modo de garantir a objetividade na interpretação do conteúdo do texto, evitando inferências externas. Wernet (2009, p. 21-23) explica que não se trata de ignorar a importância do contexto na explicação de um texto, mas que se trata fazer uma análise prévia do conteúdo do texto em si, evitando uma explicação que articule texto e contexto desde o início.

> Liberdade de contexto não significa que a circunstância de uma ação não seja importante para o significado dessa ação. Como veremos, a operação de inclusão do contexto desempenha papel central. No entanto, essa é a perspectiva da hermenêutica objetiva, essa operação ocorre somente depois da interpretação livre de contexto. A contextualização é a organização sistemática posterior da explicação de significado livre de contexto. Só que nessa ordenação posterior as duas dimensões serão analiticamente independentes. (Wernet, 2009, p. 21-22)

Assim se evita o perigo de “entender o texto exclusivamente pelo contexto”, o que implicaria uma análise do contexto ao invés da análise do texto, perdendo de vista a dimensão do “texto como uma conformação própria da realidade”. Para garantir que a inferência externa não ocorra, opera-se a análise por meio da construção de “contextos experimentais do pensamento”, a partir da qual se constroem contextos possíveis para a ação por meio de um procedimento intelectivo e imaginativo, em relação aos quais o material observado pareça adequado. Trata-se, pois, da construção de contextos hipotéticos para a explicação da estrutura interna do objeto. É possível, em um momento posterior, contrastar o contexto hipotético (interno) e o

contexto efetivo (externo), de modo a melhor explicitar a singularidade do caso (Wernet, 2009, p. 22).

Dessa forma, deve-se abstrair o contexto externo como forma de garantir que a análise se atenha à estrutura interna do texto em que se expressa a estrutura de sentido da interação social. Essa abstração do contexto externo pressupõe um tipo de "ingenuidade encenada", ou seja, uma mirada ingênua sobre o objeto, que se dispa de preconceitos e conhecimentos prévios que se pretenda possuir sobre o caso em análise, na tentativa de entendê-lo em sua singularidade.

Em síntese, conforme as palavras de Wernet (2009, p. 23):

> A liberdade de contexto serve-se de uma atitude em relação ao texto, que em um primeiro e provisório passo da interpretação dedica-se ao texto com uma "ingenuidade encenada". Deve-se ter clareza de que esta é uma operação provisória. Também se deve ter clareza de que a interpretação livre de contexto exclui nosso conhecimento prévio de forma muito específica. De modo que nosso conhecimento excluído sobre um caso concreto em questão não deve ser utilizado pela interpretação livre de contexto. A "ingenuidade encenada" refere-se então somente a um exame do objeto interpretado. A liberdade de contexto da interpretação procura de modo intencional ocultar metodicamente o conhecimento sobre aquele objeto que se encontra sob foco de interesse. Na lógica de pesquisa, trata-se de evitar a circularidade. Quando a interpretação se nutre e depende de uma compreensão prévia, ela se coloca sob seu arbítrio. Trata-se de evitar essa arbitrariedade. A partir dessa perspectiva, o sentido da interpretação livre de contexto consiste em resguardar a independência contra preconceitos não científicos anteriormente adquiridas.

O princípio da literalidade também está relacionado com o controle de objetividade na interpretação do texto. Diz respeito sobretudo à abordagem do texto como expressão da realidade: como afirma Wernet, "Ao postulado metodológico da conformação textual da realidade social corresponde metodicamente o princípio da literalidade". Ele consiste na afirmação de que "a reconstrução de significado não deve ignorar o texto efetivamente articulado em sua forma de apresentação protocolada, também e precisamente quando aparecem contradições inerentes ao texto" (Wernet, 2009, p. 23).

Wernet explica o trato com as contradições internas do texto com uma analogia à importância dos atos falhos na interpretação psicanalítica, que possuem significado na contradição entre aquilo que se pretendeu dizer e o que foi de fato dito. De modo análogo, as contradições de um texto são significativas naquilo que significam para a interpretação do texto. "Se se ignora a dimensão de significado literal, se menospreza o texto como base de dados científica" (Wernet, 2009, p. 24). Isso porque cada palavra proferida e registrada foi produto de uma escolha. Aqui,

novamente, o que importa não é a intenção do sujeito que profere as palavras, mas aquilo que ele efetivamente declarou e que adquire significado no interior da estrutura textual.

Como produto de uma escolha que se efetiva, cada palavra é significativa e deve ser compreendida em sua literalidade. Apenas desse modo se pode analisar a "conjunção de referências imanente ao texto" (Wernet, 2009, p. 24, grifo no original) sem a interferência de considerações interiores. Nesse sentido, a literalidade pode apontar a diferença entre intenção e ação, não por referência direta à intencionalidade subjacente à ação, como no caso de um ato de fala, mas pelo modo como essa diferença se expressa internamente no texto por meio de um elemento contraditório.

> O próprio texto marca uma diferença. Nós não devemos remeter a nenhum conhecimento prévio para ver a diferença. O próprio texto revela essa diferença [...] O texto libera, portanto, libera a intenção do texto articulado; não no sentido de uma suposição exterior ao texto sobre qual seria o real motivo que se deseja para a ação, mas sim o sentido de uma forma inerente ao texto. O princípio da literalidade exige apenas que não se leve em consideração apenas essa dimensão da intenção do texto, mas que junto com ela se leve em conta também a dimensão literal contraditória do texto. (Wernet, 2009, p. 24, grifo no original)

Essa dimensão contraditória que a literalidade do texto comporta é um elemento metódico importante, justamente por apontar "a diferença, imanente ao texto, entre o significado interditado inteligível do texto e a sua realização linguística" (Wernet, 2009, p. 24). Em síntese, "O princípio da literalidade abre um acesso interpretativo direto à explicação da diferença entre o sentido pretendido e a estrutura de sentido latente de um texto" (Wernet, 2009, p. 25).

O princípio da sequencialidade já foi exposto nas observações gerais a respeito do método, uma vez que se trata de uma dimensão fundamental de toda a concepção metodológica da hermenêutica objetiva. Do ponto de vista metódico, ela consiste em seguir uma regra bastante simples: "a interpretação segue estritamente o decurso que o texto protocola", passo a passo (Wernet, 2009, p. 27). Apenas seguindo estritamente a estrutura do texto conforme ele foi produzido, ou seja, conforme ele constituiu uma estrutura de sentido objetivo ao registrar uma interação, é que se pode reconstruir a estrutura latente de sentido da interação registrada.

O princípio da análise extensiva refinada faz referência à suposição de que se deixa reconstruir por meio da análise de fragmentos protocolados da realidade. Aqui, o problema diz respeito ao conceito de totalidade, segundo o qual "não faz nenhum sentido partir de pormenores sociais imediatos e dispersos", pois "Cada

fenômeno concreto está introduzido em uma relação universal" (Wernet, 2009, p. 32, grifo no original). Trata-se, aqui, de levar em consideração a dialética entre particular e universal e concebê-la metodologicamente:

> A dialética entre universal e particular leva em conta que o particular se forma primeiramente a partir dos elementos do universal. Na terminologia da hermenêutica objetiva essa suposição se deixa exprimir da seguinte medida: a estruturação de sentido de uma estrutura social não é fungível. Não há nenhuma forma observável de estrutura social que a estruturação de sentido possa deixar de lado. (Wernet, 2009, p. 32)

Isso implica que seria possível, por princípio, "reconstruí em cada parte de um protocolo da realidade social sua estrutura". Dessa forma, o princípio da extensividade pretende responder à objeção de que a metodologia hermenêutica objetiva não seria capaz de capturar o todo social com uma concepção metodológica específica de totalidade, na qual o todo é conceituado como a "multiplicidade das formas aparentes", de modo que "o objetivo da pesquisa consiste em retratar de alguma forma essa multiplicidade". Trata-se de uma concepção "analítica estrutural da totalidade, que não consiste em demonstrar a multiplicidade das formas aparentes de modo descritivo" (Wernet, 2009, p. 32, grifos no original).

Não se trata, portanto, de apreender a totalidade social concreta, como algo imediatamente cognoscível, mas de apreender a estrutura da totalidade social no objeto analisado, por meio de sua estruturação de sentido interna.

> A reconstrução da estrutura lógica pretende reconstruir o todo da estrutura no sentido dos princípios estruturais articulados nessa estrutura. Essa operação de reconstrução estrutural se deixa conduzir completamente através dos mínimos detalhes. A validade e o valor da análise refinada extensiva se medem pela qualidade da interpretação, não pela quantidade dos dados materiais incluídos. (Wernet, 2009, p. 33, grifos no original)

De um ponto de vista metódico prático, trata-se de conduzir "uma análise detalhada do protocolo textual, que não deixe de levar em consideração nenhum elemento do protocolo" e que não promova "a arbitrária seleção e supressão de elementos do texto", possibilitando "uma exploração metodicamente controlada do texto como dado". Não se trata, no entanto, apenas de analisar a totalidade, isto é, todos os elementos, mas de "interpretar minuciosamente" esses elementos (Wernet, 2009, p. 33).

O princípio da parcimônia consiste em garantir que "apenas os modos de leitura prescritos" sejam utilizados. Dessa forma, ele "se deduz" dos demais princípios e serve como uma espécie de controle de sua utilização, sem a utilização de "outras

suposições adicionais sobre o caso" (Wernet, 2009, p. 35), de modo que as hipóteses elaboradas ao longo da análise não incluam elementos exteriores preconcebidos ou outros procedimentos que interfiram no controle de sua objetividade.

> O termo parcimônia indica que se estabeleça limite proporcional lógico para a análise refinada e que a extensividade não se confunda com uma busca de sentido despropositada e sem fim. O princípio possui, portanto, uma dimensão mesmo econômica de pesquisa, conforme seu nome indica. Mas seu significado real não é um aspecto econômico da pesquisa, mas um aspecto lógico da pesquisa. Com isso ele contribui para o comprometimento dos intérpretes com o texto. (Wernet, 2009, p. 35)

É possível perceber que os cinco princípios possuem em conjunto uma lógica subjacente, uma coerência relativa à metodologia de pesquisa da hermenêutica objetiva. Constituem um conjunto de normas que intentam garantir a objetividade da condução da análise dos objetos durante o processo de reconstrução de sua estrutura de sentido imanente. Dizem respeito, portanto, ao controle de diversas dimensões que poderiam conduzir a algum tipo de inferência.

A reconstrução da estrutura de sentido pressupõe o princípio da sequencialidade para que o sentido seja reconstruído de acordo com a sequência segundo a qual a estrutura interna se estabelece no objeto. Os princípios da literalidade, da liberdade de contexto e da extensividade se "entrelaçam intimamente" como mecanismos de controle da objetividade desse processo sequencial, para que não haja inferência externa: "Juntos eles formulam a instrução para que o texto seja tomado tal qual ele é: tudo que o compõe e como o compõe" (Wernet, 2009, p. 33).

Após explicar os princípios metodológicos fundamentais, Wernet (2009, p. 38) sintetiza aquilo que caracteriza hermenêutica objetiva como forma de interpretação:

> A interpretação de texto hermenêutica objetiva exige, por um lado, a prontidão para produzir hipóteses arriscadas e consequentes por meio de uma análise de texto meticulosa, e exige, por outro lado, uma ampla discrição no que diz respeito às conjecturas que não estão necessariamente indicadas.

A partir dos pressupostos metodológicos da Hermenêutica Objetiva, é possível esclarecer o modo como foram abordados os objetos empíricos dessa pesquisa. Conforme as explicações de Oevermann (1981), o método procede em uma generalização da estrutura dos casos apresentados. Como se trata de um método qualitativo, não se trata de compor uma totalidade pela soma de dados quantitativos, mas de depreender de cada caso analisado a estrutura social subjacente. A estrutura

social é uma abstração que só se efetiva por meio da materialização em um caso, no qual ela se manifesta por meio da estrutura latente de sentido.

Reconstruindo a estrutura do caso, é possível reconstituir a estrutura social subjacente. O caso aqui abordado é o caso da reforma educacional. Para reconstituir a estrutura social da reforma, foram reconstruídas as estruturas de sentido latente de casos representativos dessa reforma. Cada caso reconstruído é uma cifra (token) da estrutura social analisada, a reforma educacional. A composição dos casos permite reconstruir essa estrutura ao longo de um intervalo razoável de tempo (15 anos), de modo a captar a constituição estrutural da reforma.

Os casos escolhidos foram relatórios oficiais de Estado ou de grupos sociais envolvidos no processo da reforma. Seguindo a orientação de Popkewitz (1997), esses relatórios foram considerados uma forma de mediação de conflitos institucionais, na qual o conflito adquire uma configuração específica. Reconstruindo a estrutura dessas mediações por meio do procedimento hermenêutico objetivo, foi possível reconstituir a estrutura geral da reforma. A partir dessa reconstituição da estrutura, revelam-se as contradições imanentes ao caso, identificando, também, as possibilidades que não se concretizaram, possibilitando uma crítica imanente.

# 3 NEOLIBERALISMO E REFORMA DA EDUCAÇÃO

## 3.1 A CONTRADIÇÃO CONSTITUTIVA DO CONCEITO DE NEOLIBERALISMO

Desde a implementação da reforma educacional, a partir da promulgação da LDB/96, diversos autores a trataram como uma reforma “neoliberal” (inserir referências). Este se tornou uma espécie de consenso entre pesquisadores da área da educação no Brasil, pelo menos entre aqueles que se identificam com a esquerda do espectro político. Que significa, entretanto, afirmar que a reforma da educação foi parte da implementação de um projeto político neoliberal? O que isso significa, de fato? Como o rótulo “neoliberal” ajuda a explicar a reforma e suas consequências?

Muitas vezes, tem-se a impressão de que a indicação do aspecto neoliberal da reforma faz parte de uma tentativa de desqualificação da reforma, através de um juízo emitido a priori, mais do que uma tentativa de esclarecer cientificamente seus fundamentos e suas implicações. Algumas vezes, os críticos da política educacional se limitam a denunciar os benefícios concedidos ao setor privado, restringindo o neoliberalismo à tentativa de diminuir o tamanho do Estado, sua área de ação política – no caso, de ação sobre o campo educacional, em termos de capacidade não só organizativa, mas de investimento em educação pública. A reforma da educação, portanto, seria neoliberal porque teria autorizado uma ação maior do setor privado no setor educacional, enquanto, simultaneamente, teria diminuído a capacidade de investimento estatal. O uso do termo estaria justificado pela referência à obra de alguns autores, notadamente F. A. Hayek e M. Friedman, cujas premissas teóricas seriam então identificadas com a prática política adotada durante a reforma. É o que faz Saviani (2008a), por exemplo, ao comentar a precedência dada à família em relação ao texto da LDB/96. Comparando o texto da Lei com o texto da Constituição de 88, escreve ele:

> Chama a atenção, porém, a modificação de alguns detalhes no texto constitucional.
> O primeiro deles é a inversão operada no enunciado do art. 205. Enquanto ali se lê que a educação é “dever do Estado e da família”, na lei está escrito “dever da família e do Estado”. Dir-se-ia que tanto faz, que a ordem dos fatores não altera o produto. Pode ser. Mas não deixa de ser estranho. Se a ordem é indiferente então por que inverter apenas nesse caso, uma vez que nos demais casos se transcreveu pura e simplesmente?
> A questão aumenta de importância quando nos recordamos da momentosa polêmica entre os defensores da escola pública e da escola particular na discussão do projeto de LDB que resultou na lei aprovada em 1961. A Igreja

> Católica, justificando os interesses privatistas, afirmava a precedência da família em matéria de educação, situando o Estado em posição subsidiária.
> Coincidência ou não, o fato é que o grande mentor, ao lado de Hayek, do neoliberalismo, Milton Friedman, também defende explicitamente a precedência da família sobre o Estado em matéria de educação. No capítulo denominado “O Que Há de Errado com Nossas Escolas”, do livro Liberdade de Escolher, ele afirma, para justificar essa precedência, que ninguém melhor do que os pais para saber o que é melhor para as crianças em termos gerais e, especificamente, em relação à educação escolar. (Saviani, 2008a, p. 202 - 203)

Faz-se notar, de fato, no texto da LDB a inversão realizada entre Estado e família, quando se compara com o texto da Carta Constitucional. Não há, entretanto, indícios de que essa inversão ocorre por influência direta do texto de Friedman. Embora a inversão seja significativa, uma vez que se trata do produto de uma escolha na escrita do texto, atribuí-la diretamente aos escritos de um autor e daí derivar seu conteúdo privatista e/ou neoliberal não passa de especulação. Inclusive porque, como admite Saviani, a inversão não possui efeitos práticos, se apresentando, no máximo, como resultado de uma preferência pela precedência da família em relação ao Estado no que diz respeito à educação. O próprio Saviani não extrai maiores consequências da inversão detectada, mas o procedimento de remeter o texto da lei diretamente a um autor considerado referência intelectual do neoliberalismo ilustra um modo de proceder dos críticos da reforma.

Também as definições que Saviani faz de neoliberalismo são exemplares da crítica usual da esquerda, como se verifica em sua caracterização da LDB/96:

> Seria possível considerar esse tipo de orientação e, portanto, essa concepção de LDB, como uma concepção neoliberal? Levando-se em conta o significado correntemente atribuído ao conceito de neoliberal, a saber: valorização dos mecanismos de mercado, apelo à inciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do setor público, com a consequente redução das ações e dos investimentos públicos, a resposta será positiva.
> Com efeito, em todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e da aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto comum que atravessa todas elas: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não-governamentais. (Saviani, 2008a, p. 200 - 201)

A partir do exposto se nota o modo como Saviani compreende o termo neoliberalismo, acompanhando um entendimento médio existente no senso comum a respeito do assunto. Ele cita alguns exemplos extraídos de textos propagandísticos do governo, que incentivam maior atividade de cidadãos junto à escola, inclusive em

termos filantrópicos, para concluir: “Eis como, para além do rótulo de ‘neoliberal’, a política educacional e a concepção da nova LDB com ela sintonizada, correspondem, com consciência ou não desse fato, ao entendimento que se tem difundido sob o nome de neoliberalismo”, ainda que ele faça ressalvas ao uso do termo, que carregaria “imprecisões e equívocos”, preferindo, “para maior precisão”, utilizar o termo “pós-liberalismo” (Saviani, 2008a, p. 201).

Para além da questão nominalista, a imprecisão conceitual no uso que Saviani faz do termo neoliberalismo está relacionada ao modo como o autor compreende e opera a própria ideia de liberalismo: para Saviani, liberalismo seria apenas a expressão ideológica da sociedade capitalista, desprovida de conteúdo de verdade, conforme se depreende do modo como a doutrina liberal é apresentada no texto. Se o liberalismo, em geral, é reduzido a mera expressão ideológica do capitalismo, de acordo com a leitura que Saviani faz de Marx, então o neoliberalismo pode ser compreendido apenas como a expressão mais atual da ideologia liberal. Saviani não opera uma distinção enfática entre liberalismo e neoliberalismo: a concepção da LDB é considerada liberal e neoliberal simultaneamente (Saviani, 2008a).

O problema pode ser mais bem compreendido quando se explora o modo como Saviani procede na crítica ao caráter liberal da LDB. Sua crítica opera na contraposição entre “os objetivos proclamados” pela lei, que “indicam as finalidades gerais, as intenções últimas”, e os “objetivos reais” que “indicam os alvos concretos da ação”. Conforme ele explica:

> Enquanto os objetivos proclamados se situam num plano ideal onde o consenso, a convergência de interesses é sempre possível, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes e, por vezes, antagônicos, determinando o curso da ação as forças que controlam o processo.
> No contexto referido os objetivos reais podem se configurar como concretizações parciais dos objetivos proclamados mas podem também se opor a eles, o que ocorre com bastante frequência. Nesse último caso os objetivos proclamados tendem a mascarar os objetivos reais.
> À luz do exposto resulta claro por que os objetivos proclamados coincidem exatamente com aquilo que se explicita em termos de objetivos na letra da lei, contrariamente aos objetivos reais que se revelam antes na forma de funcionamento da organização escolar prevista em lei e, dialeticamente, nos meios preconizados.
> Assim, dado um texto de LDB, os objetivos proclamados fluirão diretamente dos títulos que consubstanciam as diretrizes, isto é, que definem o conceito de educação, os fins da educação, o direito, o dever e a liberdade de educar e, de certo modo, a conformação do sistema ou organização geral da educação. Já a identificação dos objetivos reais exigirá o exame dos títulos relativos às bases, isto é, a organização e funcionamento dos níveis e modalidades de ensino, os mecanismos de decisão, as formas de gestão e

> os recursos para a manutenção e desenvolvimento dos órgãos, serviços e agentes educativos. (Saviani, 2008a, p. 190 - 191)

A contradição, portanto, se encontraria entre os “objetivos proclamados” pela Lei, na forma de ideais e princípios gerais que a regem, e os “objetivos reais” que se manifestam em seus mecanismos de concretização. A crítica da “concepção liberal da LDB” consiste em demonstrar as contradições existentes entre uns e outros, analisando o modo como “os objetivos reais podem se opor aos objetivos proclamados, situação em que os objetivos proclamados tendem a mascarar os objetivos reais” (Saviani, 2008a, p. 191). Nota-se que se constitui, nesse procedimento, uma tentativa de efetuar a crítica dialética por meio da verificação da contradição entre os fundamentos normativos que orientam a lei e seu modo de efetivação. No entanto, a crítica opera de modo mecanicista, pois de antemão confere realidade apenas aos objetivos que “indicam os alvos concretos da ação”, enquanto os “objetivos proclamados” são considerados como um falseamento retórico que pretende apenas “mascarar os objetivos reais” (Saviani, 2008a, p. 190 - 191).

A existência da contradição entre norma e efetivação é resolvida de antemão, compreendida não como uma contradição constitutiva, mas como produto da intencionalidade das “forças que controlam o processo”. Mas se existem “forças que controlam o processo” e assim determinam “o curso da ação” de acordo com seus “objetivos reais”, em relação aos quais os “objetivos proclamados” se apresentam apenas como justificação retórica, então o processo já não pode ser concebido como dialético, produto de contradições de forças divergentes, mas como processo retilíneo, univocamente determinado. É possível notar esse problema na distinção que se faz entre o aspecto consensual supostamente subjacente aos “objetivos proclamados” e os “objetivos reais” como área em que se desdobra efetivamente a oposição entre concepções antagônicas (Saviani, 2008a, p. 190).

Esse aspecto mecanicista da crítica, referente à existência de uma intencionalidade existente no falseamento retórico dos “objetivos reais” pelos “objetivos proclamados” é produto justamente do modo como o autor concebe o liberalismo:

> Ora, a função de mascarar os objetivos reais através dos objetivos proclamados é exatamente a marcar distintiva da ideologia liberal, dada a sua condição de ideologia típica do modo de produção capitalista o qual introduziu, pela via do “fetichismo da mercadoria”, a opacidade nas relações sociais. (Saviani, 2008a, p. 191)

Para Saviani, é com o sistema capitalista que se inaugura a “opacidade nas relações sociais”, inexistentes em etapas anteriores do processo histórico. Com o advento do capitalismo “Instala-se a cisão entre a aparência e a essência, entre o direito e o fato, entre a forma e o conteúdo”. O liberalismo é reduzido a uma ideologia que serve justamente à reprodução dessa opacidade, mascarando “os objetivos reais através dos objetivos proclamados” e, consequentemente, as contradições fundamentais dessa forma social. Saviani identifica três dessas contradições “cujas implicações se relacionam mais diretamente com a questão educacional”. Seriam elas: as “contradições entre o homem e a sociedade, entre o homem e o trabalho e entre o homem e a cultura” (Saviani, 2008a, p. 191).

Reduzida a uma ideologia que pretende mascarar “os objetivos reais através dos objetivos proclamados”, a doutrina liberal é concebida como sendo intrinsecamente contraditória, pois serve justamente ao mascaramento das contradições. Saviani expõe sua concepção sobre o aspecto contraditório da ideologia liberal da seguinte forma:

> As cisões acima mencionadas expressam o caráter contraditório da ideologia liberal, contradição que é ao mesmo tempo a sua força e a sua fraqueza.
> É a sua força porque é mediante esse mecanismo que ela se converte em expressão universal, apresentando-se como representativa de todos os homens. Por essa via, a classe que lhe dá sustentação – a burguesia – formula em termo universais os seus interesses particulares o que a torna porta-voz do conjunto da humanidade logrando, com isso, a hegemonia, isto é, a obtenção do consenso das demais classes em torno a legitimidade de sua direção.
> Mas é também a sua fraqueza, uma vez que o caráter universal foi obtido ao preço de uma concepção abstrata de homem que, embora histórica, não se reconhece como tal, buscando justificar-se a-historicamente. (Saviani, 2008a, p. 191)

É dessas contradições que Saviani extrai uma interpretação dos limites históricos que caracterizam a escola pública na sociedade burguesa: a promoção da integração do indivíduo à cidadania burguesa e sua efetivação como indivíduo atomizado, egoísta; a constituição de um sistema dualista, que reproduz a desigualdade por meio da divisão social do trabalho manual e intelectual; a elitização do acesso à cultura superior e a vulgarização da cultura para as massas (Saviani, 2008a, p. 192 - 193).

Na argumentação de Saviani, tudo se passa como se o desenvolvimento das contradições correspondesse à efetivação de um plano de reprodução da dominação da classe burguesa sobre a classe trabalhadora. Esse é o fundamento da

crítica que ele elabora à LDB/96, a partir de uma concepção dicotômica da relação entre forma e conteúdo: “diante dos enunciados relativos às diretrizes da educação, não basta levar em conta a forma que assumem, mas é preciso examinar o seu conteúdo”, que “emergirá do confronto entre o que é proclamado e o que se realiza através das bases em que se assenta o sistema educacional” (Saviani, 2008a, p. 193). A forma, portanto, diz respeito ao aspecto mistificador da ideologia liberal, na qual se manifestam “objetivos proclamados” que apenas pretendem ocultar seu conteúdo, entendido como os “objetivos reais” referentes á manutenção do status de classe dominante.

O projeto da educação pública universal é identificado ao engodo da universalização dos interesses particulares da classe burguesa, com vistas à obtenção da hegemonia, necessária para se legitimar como classe detentora do poder político e econômico. Nesse sentido, os ideais históricos que fornecem o horizonte normativo da escola pública – liberdade, igualdade, fraternidade – seriam considerados ideológicos, uma vez que foram concebidos pela classe burguesa. Essa constatação colocaria a crítica do aspecto liberal da LDB/96 diante de um paradoxo, que Saviani evita ao afirmar que “só aparentemente tais fundamentos podem ser tidos como de inspiração liberal”, pois “Em verdade, trata-se de uma concepção radicalmente distinta e, mais do que isso, oposta” – uma concepção socialista (Saviani, 2008a, p. 194).

Não podendo abrir mão dos fundamentos normativos que tornam possível a crítica ao sistema educacional existente na sociedade capitalista, Saviani utiliza um expediente retórico: como ideais burgueses, tais fundamentos são falsos, pois não podem se realizar em uma sociedade burguesa (capitalista). Por isso, os ideais só podem ser concebidos com veracidade no interior de uma concepção socialista do sistema público de educação. Consequentemente, a concepção socialista de educação estaria apta a superar as contradições (Saviani, 2008a, p. 193 - 195).

O procedimento do autor se revela não como uma crítica imanente do sistema educacional burguês, que pretende desvelar suas contradições pela contraposição entre norma e efetivação, mas como uma contraposição entre uma concepção julgada de antemão como sendo falsa – a concepção liberal, que serve apenas como forma de legitimação da dominação de classe burguesa – e outra previamente considerada verdadeira – a concepção socialista, única que poderia superar as contradições e conferir veracidade aos ideais normativos.

Como consequência desse procedimento, o problema correspondente aos fundamentos normativos estaria resolvido: pouco importa que a versão final da Lei tenha incorporado os princípios corretos, pois ela os submete a uma concepção liberal, portanto falsa; ela só poderia operar verdadeiramente tais princípios se fosse uma lei de inspiração socialista, de acordo com o modelo que teria sido proposto pelo autor. Pouco importa, também, que se trate de uma Lei criada para reger o sistema público de educação de um Estado de direito liberal – "esse tipo de objeção", escreve o autor, "quer nos encurralar entre o cinismo e o ceticismo" (Saviani, 2008a, p. 195), ou seja, já faria parte da própria ideologia liberal.

Dessa forma, o argumento de Saviani reduz o liberalismo a uma doutrina falsa, apenas a expressão ideológica da dominação de classe burguesa, ou mais precisamente o modo como se pretende ocultar essa dominação por meio da proclamação de ideais universais, que identificam o interesse da classe ao interesse da humanidade e que por isso estariam de antemão fadados a não se concretizar na sociedade instituída pela classe que os proclama. Seriam, nessa situação, apenas "objetivos proclamados" com o interesse de mascarar os "objetivos reais" da classe dominante. Por isso, tais ideais só poderiam se concretizar quando a dominação de classe estivesse superada em uma sociedade socialista. Atingir esse novo estágio social seria, portanto, o objetivo necessário que fornece o fundamento para a crítica do sistema educacional conforme ele se institui na sociedade capitalista.

Como o liberalismo é julgado de antemão como uma ideologia falsa, o neoliberalismo é caracterizado apenas como uma etapa do desenvolvimento dessa ideologia, que se adequa aos interesses de classe da burguesia de acordo com a situação específica do mundo contemporâneo. Assim, Saviani pode compreendê-lo a partir de uma concepção extraída de certo senso comum de esquerda, que relaciona o neoliberalismo à ideia de Estado mínimo, de acordo com os princípios propugnados por M. Friedman e F. A. Hayek e levados a cabo de acordo com o receituário de organizações internacional, especialmente do Banco Mundial e do FMI.

Esse é sem dúvida um aspecto importante do neoliberalismo, mas não o explica em sua totalidade. Concepções que o reduzem a essa percepção ignoram aspectos importantes, como a transformação das formas de dominação do Estado – que não deixa de exercer eficazmente o poder –, as nuances do desenvolvimento teórico e ideológico do neoliberalismo, assim como suas contradições imanentes e as descontinuidades entre seus princípios teóricos e sua prática recorrente.

Interpretações apressadas a respeito do processo tendem a caracterizá-lo de modo limitado, como um processo de diminuição do Estado via privatizações e transferência de responsabilidades, seguindo interesses da burguesia nacional e/ou do capital internacional, com uma argumentação que às vezes se aproxima da teoria da conspiração.

Uma caracterização imprecisa do neoliberalismo pode atrapalhar a compreensão do problema, ao invés de contribuir com sua elucidação. Não foi sem motivo que Bill Dunn (2017), professor da University of Sidney, escreveu um artigo contrário ao uso do termo neoliberalismo. Conforme o argumento do autor, neoliberalismo carece de um núcleo conceitual rigoroso, fazendo referência a uma ampla variedade de fenômenos, distintos entre si e em alguns casos até mesmo contraditórios. Segundo ele, “não há nenhum significado nuclear essencial e em pelo menos alguns casos interpretações rivais se tornam algo próximo de uma oposição”, produzindo “duas antinomias particularmente marcantes: em interpretações idealistas e materialistas e em representações de neoliberalismo alternativamente como retraimento do Estado e como uma política de Estado forte” (Dunn, 2017, p. 436).

Assim, embora o autor admita que “a mudança social e a complexidade social subjacentes às diversas caracterizações sejam reais”, ele argumenta que “o termo geral se torna um obstáculo para os esforços de cientistas sociais críticos para identificar as relações entre práticas sociais diferentes e os principais fatores de mudança”. Além disso, ele nota que “neoliberalismo é quase exclusivamente um termo da esquerda”, um termo não reconhecido por seus adversários políticos e que geralmente por intelectuais e acadêmicos que se opõem ao fenômeno que deveriam explicar, tendendo “a exagerar a novidade e o caráter liberal de muitas práticas sociais contemporâneas, enquanto a absoluta diversidade de fenômenos aos quais ele se aplica obstrui ao invés de ajudar a identificar prioridades estratégicas” (Dunn, 2017, p. 436).

Em que pese a pertinência dos argumentos de Dunn, abrir mão do termo neoliberalismo implicaria ignorar, de modo arbitrário, uma categoria chave do processo político da reforma educacional, tanto pelo seu uso político prático por parte daqueles que se posicionaram contrariamente à reforma, como pelo uso teórico que se encontra na literatura que pretendeu explicá-la criticamente na área acadêmica. Além disso, se há bons argumentos contra o uso do termo neoliberalismo como um conceito na área das ciências sociais e humanas, há também, por outro lado, bons

argumentos a favor de sua utilização. Se o conceito não tivesse nenhuma pertinência, não seria tão amplamente utilizado, como admite o professor da universidade australiana.

Nesse sentido, o argumento de Karl-Heinz Dammer (2015b) é adequado a uma abordagem crítica do conceito de neoliberalismo. Por um lado, ele afirma que o conceito permite sintetizar aspectos concernentes à sociedade contemporânea, geralmente representados por formulações pouco precisas, como “sociedade pós-moderna”, “sociedade do conhecimento”, “sociedade do risco”, “sociedade da informação”, “sociedade pós-industrial”, entre outras. Por outro lado, o conceito de neoliberalismo possibilitaria uma articulação sintética das contradições inerentes entre a perspectiva liberal clássica, que inclui uma tradição política de pretensões emancipatórias, e a perspectiva economicista autocrática que caracteriza a fase atual do capitalismo global. Conforme argumenta o autor:

> Para além dessas perspectivas divergentes, existe um conceito que parece consistir em uma ampla unicidade de características marcantes dessa época, independentemente da atitude que alguns gostariam de tomar em relação a ela, nomeadamente “neoliberalismo”, que já traz em seu conceito o índice da tradição assim como sua mudança radical e com isso deveria ser apropriado para caracterizar a mudança de época em seu aspecto inteiramente contraditório. O neoliberalismo dissocia, dito de modo bastante pontual, o duplo caráter do liberalismo tradicional como doutrina econômica e política, na qual o lado econômico se torna absoluto, isto é, cuja validade se impõe também sobre as demais esferas sociais e com isso mais precisamente o momento político do liberalismo já não pode se contemplar, ficando despojado de seu caráter emancipatório original. (Dammer, 2015b, p. 1)

Esse caráter totalitário do neoliberalismo, que se volta contra as pretensões emancipatórias do projeto político liberal originário, se expressa de modo sintético no slogan de Margaret Thatcher: “*There is no alternative*”, “não há alternativa”, ao qual o autor também se refere pelo acrônimo TINA. Segundo ele, esse slogan se apresenta “como expressão de uma postura profundamente iliberal, que tenta impor uma forma específica de dominação como sendo a única válida” (Dammer, 2015b, p. 1). Esse aspecto iliberal denota a pretensão totalitária de fazer com que um projeto de poder se torne o único aceitável, universalmente válido. Com isso, o slogan de Thatcher funcionaria também como uma forma de calar a crítica que poderia lhe ser dirigida, “pois, se não há alternativa, não há também ‘algo diferente’ ao qual a crítica poderia se referir ou com o qual ela poderia se legitimar” (Dammer, 2015a, p. 25).

Mas a possibilidade da crítica se deixa afirmar justamente em função da pretensão liberal que subsiste no neoliberalismo: ele tenta se legitimar historicamente

como o único regime possível de poder em que os indivíduos podem, de fato, ser livres, em contraponto à alternativa socialista que era representada pelo bloco soviético, considerado autoritário. De fato, como argumenta Dammer, “sua ascensão para um modelo global de formação social supostamente inevitável [...] só foi possível após o final de seu modelo rival” (Dammer, 2015a, p. 32), que entraria em colapso no final da década de 1980. A partir daí o neoliberalismo passa a ser concebido como a única forma política em que os indivíduos seriam, de fato, livres.

Mas é lícito perguntar: que liberdade é essa, em que a escolha já não é possível, em que “Não há alternativa”? Como é possível exercer liberdade em um regime em que não há espaço para a escolha, em que os políticos são percebidos como impotentes, em que “o aspecto mais notável da política [...] é sua insignificância” e a ideologia liberal é foi reduzida a “uma auto-apologia da rendição” que “louva e promove o conformismo” (Bauman, 2000, p. 12)? A falsidade da ideologia neoliberal se faz notar justamente em função da sua pretensão de ser a chave da liberdade humana, um fundamento normativo do liberalismo clássico que entra em choque com o aspecto iliberal de suas pretensões totalitárias. É a partir dessa contradição entre a aspiração de liberdade e a pretensão de autoridade única, entre fundamento normativo liberal e postura prática iliberal, que se pode conceber dialeticamente o conceito de neoliberalismo, articulando sua contradição constitutiva em uma crítica imanente.

Essa operação só é possível quando se tem em vista as aspirações emancipatórias do liberalismo como doutrina política, aspirações a partir das quais é possível extrair os critérios normativos para uma crítica imanente – imanente porque opera com critérios extraídos do próprio objeto da crítica, não de ideias externas que se lhe contrapõem. Assim se pode conduzir a crítica dialética, portanto imanente, do neoliberalismo, do mesmo modo como Marx conduziu a crítica dialética do liberalismo a partir de suas pretensões emancipatórias e do modo como elas se efetivaram na sociedade capitalista – contradições que se concebem como constitutivas, não como acidentais ou conscientemente colocadas em prática de acordo com um interesse de classe imediato, ou seja, desprovido de mediações (Adorno, 2015, p. 51).

É a partir dessa contradição imanente entre pretensão de libertação e efetivação da dominação que o conceito de neoliberalismo deve ser desenvolvido para uma teoria crítica da sociedade, especialmente da educação. Pois, como argumenta Dammer (2015b, p. 1), “suas pretensões de dominação social e política” se revelam

“com especial virulência” no campo da educação, afetando as “normas emancipatórias” constitutivas – e indissociáveis – da “estrutura própria da educação” (Dammer, 2015b, p. 1; Blankertz, 2015, p. 306 - 307).

A elaboração crítica desse conceito deve, então, abordar a constituição histórica do neoliberalismo, desde seus fundamentos teóricos/ideológicos até o modo como foram colocados em prática, ressaltando alguns de seus elementos constitutivos. Nesse sentido, é preciso abordar o contexto em que se desenvolve o ideário neoliberal, o momento em que esse ideário é transformado em prática política, especialmente a partir do impulso reformista do Estado que adquire força no âmbito internacional, seguindo as diretrizes das grandes organizações internacionais. Seguindo esse fio condutor, é possível avaliar criticamente o impacto que essa transformação exerceu sobre a forma do Estado, constituindo um novo tipo de racionalidade social, com importantes consequências para a governança da educação.

## 3.2 ANTECEDENTES TEÓRICOS E IDEOLÓGICOS DO NEOLIBERALISMO

Em sua “História do neoliberalismo”, David Harvey (2008) situou o início da época neoliberal na passagem da década de 1970 à de 1980. Ele ressaltou alguns eventos que seriam marcantes para o processo de implementação do ideário neoliberal que se iniciava: a liberalização da economia chinesa por Deng Xiaoping em 1978; a mudança da política monetária do Banco Central dos Estados Unidos (FED) por Paul Volcker, que assumira o comando do banco em julho de 1979; a vitória de Margaret Thatcher como primeira-ministra da Inglaterra em maio de 1979; a eleição de Ronald Reagan para a presidência dos Estados Unidos em 1980.

Segundo o geógrafo inglês, esses eventos teriam sido os “diversos epicentros” a partir dos quais “os impulsos revolucionários aparentemente se disseminaram e reverberaram para impor ao mundo que nos cerca uma imagem totalmente diferente”. O que esses eventos teriam em comum? Segundo ele: “Tanto Volcker e Reagan como Thatcher e Deng Xiaoping usaram argumentos secundários que havia muito estavam em circulação e os transformaram em argumentos fundamentais” (Harvey, 2008, p. 11). Para os propósitos da discussão sobre o neoliberalismo, um desses argumentos é fundamental: “Volcker e Thatcher arrancaram das sombras de uma relativa obscuridade uma doutrina particular que

respondia pelo nome de ‘neoliberalismo’ e a transformaram na diretriz central do pensamento e da administração econômicos” (Harvey, 2008, p. 11 - 12).

Harvey, portanto, identifica o neoliberalismo a uma doutrina econômica, mas também política, que ele define da seguinte forma:

> O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício. (Harvey, 2008, p. 12)

Essa definição provisória de Harvey sobre a doutrina neoliberal é uma síntese bem-acabada do entendimento geral que se tem sobre o neoliberalismo – aquele “significado correntemente atribuído ao conceito de neoliberal” a que se referia Saviani (2008a, p. 200). Neoliberalismo seria a doutrina político-econômica que defende a redução do Estado, a limitação de sua capacidade de intervenção à defesa da propriedade privada e da infraestrutura necessária à existência do mercado, sem interferir no próprio, pois os agentes do mercado são mais eficientes que o Estado, posto que mais bem informados. O Estado fica reduzido a uma função policialesca, de garantia de direitos individuais e estabilização das funções financeiras pressupostas pelo mercado. Sua ação também se justifica pela criação de mercado onde este não existe, inclusive pela ação do próprio Estado, ou seja, via privatização de serviços públicos.

Foi essa concepção doutrinária que se espalhou a partir dos anos 1970, tornando-se influente em diversos países e diversos setores da sociedade, inclusive na área educacional, além de se tornar influente em organizações internacionais. Com isso, a doutrina tornou-se tendeu à totalização social: “Em suma, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente

os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo" (Harvey, 2008, p. 13).

Percebe-se, portanto, que de uma doutrina político-econômica influente no Estado e em instituições internacionais, o neoliberalismo atingiu uma tal hegemonia que se tornou uma "modalidade de discurso" capaz até mesmo de influenciar a vida cotidiana das pessoas, sua forma de ver o mundo. A doutrina se converte em discurso e a partir dele, em modo de vida. Nota-se, pois, que não basta tomá-la como doutrina, mas compreender o processo através do qual ocorre essa transformação. Ela se assenta, segundo Harvey, nos valores que são defendidos pelos proponentes da doutrina neoliberal, especialmente pela referência ao valor da liberdade:

> Nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos. Se bem-sucedido, esse aparato conceitual se incorpora a tal ponto ao senso comum que passa a ser tido por certo e livre de questionamento. As figuras fundadoras do pensamento neoliberal consideravam fundamentais os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tomando-os como "os valores centrais da civilização". Assim agindo, fizeram uma sábia escolha, porque esses certamente são ideais bem convincentes e sedutores. Esses valores, sustentavam essas figuras, estavam ameaçados não somente pelo fascismo, pelas ditaduras e pelo comunismo, mas também por todas as formas de intervenção do Estado que substituíssem os julgamentos de indivíduos dotados de livre escolha por juízos coletivos. (Harvey, 2008, p. 15)

Para exemplificar essa ênfase dada à liberdade como valor moral fundamental e o modo como ela é concebida pela doutrina neoliberal, Harvey faz referência – e aqui, novamente, sua concepção de neoliberalismo se assemelha à concepção corrente – ao grupo de intelectuais que comporiam o núcleo responsável por difundir a doutrina neoliberal: aqueles que se reuniram em torno da Sociedade Mont Pèlerin, com destaque para Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman. O manifesto de fundação da sociedade é exemplar:

> Os valores centrais da civilização se acham em perigo. Em grandes extensões da superfície da terra, as condições essenciais da dignidade e da liberdade humana já desapareceram. Noutras, acham-se sob a constante ameaça do desenvolvimento das atuais tendências políticas. A posição do indivíduo e o grupo autônomo se acha progressivamente solapados por avanços do poder arbitrário. Mesmo o mais precioso bem do Homem Ocidental, a liberdade de pensamento e de reflexão, encontra-se ameaçado pela disseminação de credos que, reivindicando o privilégio da tolerância quando em posição minoritária, buscam apenas galgar uma posição de poder a partir da qual possam suprimir e obliterar todas as concepções que não a sua.
>
> O grupo sustenta que esses desenvolvimentos vêm sendo promovidos pela ascensão de uma concepção de história que nega todos os padrões morais absolutos e de teorias que questionam o caráter desejável do regime de

> direito. Ele sustenta ainda que esses desenvolvimentos vêm sendo promovidos por um declínio da crença na propriedade privada e no mercado competitivo; porque, sem o poder e a iniciativa difusos associados a essas instituições, torna-se difícil imaginar uma sociedade em que se possa efetivamente preservar a liberdade. (Harvey, 2008, p. 15)

Fica clara, do texto da declaração, a importância que se atribui ao mercado competitivo como fundamento de “uma sociedade em que se possa efetivamente preservar a liberdade”, considerada como um dos “valores centrais da civilização” que “se acham em perigo”. A importância conferida à liberdade, ou melhor, como escreve Harvey, “seu compromisso fundamental com ideais de liberdade pessoal”, vincula esses intelectuais à tradição liberal europeia (Harvey, 2008, p. 29), mas, ainda segundo o autor, eles se distinguem dela função de “sua adesão aos princípios de livre mercado da economia neoclássica que emergira na segunda metade do século XIX” (Harvey, p. 29 - 30).

A influência dos intelectuais da Sociedade Mont Pèlerin foi sem dúvida essencial ao desenvolvimento do neoliberalismo. O sociólogo italiano Luciano Gallino (2015) deu um provocativo testemunho desse desenvolvimento em direção à hegemonia em um artigo publicado no jornal La Repubblica. Sua reflexão é instigante. Ele se refere a Gramsci para analisar a trajetória do grupo em direção à conquista da hegemonia. De acordo com sua interpretação, o grupo “optou por construir em grande escala um ‘intelectual coletivo’”, ao invés de “constituir mais uma fundação ou think tantk especializado em promover este ou aquele ramo da economia”.

Ao invés de redigir “ambiciosos manifestos programáticos”, a estratégia do grupo consistiu em produzir “milhares de ensaios e livros, muitos de nível notável, que giram em torno” dos temas que seriam “a essência do neoliberalismo: a liberalização dos movimentos de capital; a superioridade fora de questão do livre mercado; a categórica redução do papel do Estado como construtor e guardião das condições que permitam a máxima difusão de um e de outro” (Gallino, 2015). Dessa forma, conquistaram influência na academia, nos governos de diversos Estados e no meio empresarial, adquirindo capilaridade em todos esses setores, nos quais muitos de seus membros tomaram parte – a influência que exerceram no governo Reagan e Thatcher foi direta.

A reflexão de Gallino não é instigante apenas em função de sua análise da trajetória da Sociedade Mont Pèlerin, mas também pela provocação que faz ao diagnosticar a facilidade com que suas ideias adquiriram influência. Segundo ele, a

esquerda não pôde lhes opor resistência por sua própria desmobilização intelectual. Ela não teria dado publicidade efetiva a suas concepções a respeito da superioridade do público sobre o privado.

> Como a natureza tem horror ao vácuo, o vazio cultural, político, moral das esquerdas foi pouco a pouco preenchido pelas sucessivas levas de leitores, eleitores, professores, funcionários de partido e das instituições europeias, instruídas pelo coletivo intelectual que surgiu da MPS. (Gallino, 2015)

"É preciso construir o consenso", conclui o sociólogo italiano, afirmando que a Sociedade Mont Pelerin conseguiu fazê-lo, enquanto "as esquerdas sequer tentaram" (Gallino, 2015). De fato, partidos de esquerda – ao menos originalmente – foram responsáveis pela implementação do programa neoliberal nos anos 1990, época que foi marcada pelo estabelecimento do chamado "Consenso de Washington" (Harvey, 2008, p. 23), o que serve como indício de uma derrota histórica.

Essa derrota está relacionada com o modo como foi possível a construção do "consentimento político num espectro suficientemente amplo da população para que se ganhassem eleições" e posteriormente se implementassem as políticas neoliberais. Conforme argumenta Harvey (2008, p. 49), a construção de um tal consenso se fundamenta naquilo "que Gramsci denomina 'senso comum' (definido como sendo 'o sentido sustentado em comum')", que "é construído com base em práticas de longa data de socialização cultural que costumam fincar profundas raízes em tradições nacionais ou regionais". Como o senso comum não é intrinsecamente verdadeiro, ele pode ser manipulado para que se construa o consentimento:

> Valores culturais e tradicionais (como a crença em Deus e no país ou concepções da posição das mulheres na sociedade) e temores (de comunistas, imigrantes, estrangeiros ou 'outros' em geral) podem ser mobilizados para mascarar outras realidades. Podem-se invocar slogans políticos que mascarem estratégias específicas por trás de vagos artifícios retóricos. [...] Gramsci concluiu, portanto, que as questões políticas, quando 'disfarçadas como culturais', se tornam 'insolúveis'. Buscando compreender a construção do consentimento político, temos de aprender a extrair significados políticos de seu impenetrável revestimento cultural. (Harvey, 2008, p. 49, grifo no original)

Esse, por exemplo, o caso da retórica segundo a qual valores fundamentais da sociedade ocidental, como a liberdade, estariam em perigo. Na estratégia da Sociedade Mont Pèlerin, teria sido "hegemônico o recurso a tradições e valores culturais". Como um "projeto declarado de restauração do poder econômico a uma pequena elite provavelmente não teria muito apoio popular", fez-se "um esforço programático de defesa da causa das liberdades individuais" que possuía o

necessário “apelo a uma base popular, disfarçando assim o trabalho de restauração do poder de classe”. Posteriormente, com o projeto já instalado no poder através de uma elite eleita democraticamente, bastaria fazer uso do “aparato de Estado” com “seus poderes de persuasão, cooptação, chantagem e ameaça para manter o clima de consentimento necessário à perpetuação de seu projeto de poder” (Harvey, 2008, p. 50).

Uma série de dificuldades emergem dos aspectos da interpretação de Harvey expostos até aqui. Uma delas diz respeito aos fatores materiais do processo, que Harvey leva em consideração (e que será exposto em outro momento). Outro problema diz respeito ao “vácuo” mencionado por Gallino. Ele se referia ao vácuo produzido pela ausência de construções políticas alternativas à esquerda. Mas há o problema anterior, referente às forças políticas e ideológicas já estabelecidas e em relação às quais o projeto neoliberal dos intelectuais da Sociedade Mont Pelerin teve que se contrapor e se afirmar.

Harvey (2008, p. 30) afirma que eles aderem a uma concepção neoclássica do final do século XIX, mas esta não era a doutrina hegemônica quando os intelectuais da Sociedade Mont Pèlerin se reúnem em torno da missão de defender a liberdade supostamente ameaçada – ou de promover a restauração do poder de classe, conforme a interpretação do autor. Ele denomina a concepção hegemônica em meados do século XX como um “liberalismo embutido”, referência genérica à predominância da concepção político-econômica keynesiana, que admitia certa intervenção do Estado na economia em função de uma articulação dos interesses antagônicos de classe, constituindo o chamado Estado de bem-estar social (Harvey, p. 19 – 21).

A construção do Estado de bem-estar social e o pacto de classes que lhe fornecia um fundamento são uma parte importante da história, que, no entanto, é mais complexa, pois demonstra a pluralidade de concepções, por vezes contraditórias, que permeavam o pensamento liberal conforme ele se desenvolveu historicamente até meados do século XX. Levar as nuances desse desenvolvimento em consideração qualifica a análise. Como argumentam Pierre Dardot e Christian Laval (2016, p. 72), “O neoliberalismo vai desenvolver-se segundo várias linhas de força, submetendo-se a tensões das quais devemos reconhecer a importância”.

As escolhas interpretativas de Dardot e Laval frequentemente diferem daquelas mais amplamente difundidas. Essa diferença de escolhas é importante

porque leva a conclusões distintas sobre a natureza do neoliberalismo – como, aliás, pretendem os autores. Conforme eles escrevem:

> A criação da Sociedade Mont-Pèlerin, em 1947, é citada com frequência, e erroneamente, como o registro de nascimento do neoliberalismo. Na realidade, o momento fundador do neoliberalismo situa-se, antes, no Colóqui Walter Lippmann, realizado durante cinco dias em Paris, a partir de 26 de agosto de 1938, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da UNESCO), na rua Montpensier, no centro de Paris. [...]
> Escolher uma dessas duas datas como momento fundador não é indiferente [...]. A análise que se faz do neoliberalismo depende dessa escolha. (Dardot; Laval, 2016, p. 71 - 72)

Ao retroceder uma década no tempo, mais precisamente nove anos antes da fundação da Sociedade Mont Pèlerin, Dardot e Laval ampliam os horizontes interpretativos do neoliberalismo, compreendendo-o como um conjunto de tentativas de responder à crise do liberalismo tradicional. Essa ampliação da perspectiva histórica favorece um juízo crítico mais acurado sobre a doutrina liberal, identificando suas diversas tendências e contradições, além de ajudar a explicar não apenas o modo como a doutrina neoclássica teria conquistado a hegemonia, mas também o motivo pelo qual essa não é a única questão fundamental para a compreensão do neoliberalismo.

Nesse aspecto, os dois autores se contrapõem de modo explícito ao entendimento corrente sobre o neoliberalismo, pois não identificam o neoliberalismo à doutrina econômica que lhe forneceu sustentação. Harvey (2008, p. 27 - 28) também reconhece que há descontinuidades entre a teoria e a prática neoliberal, mas sua interpretação ainda permanece mais próxima à concepção mais difundida que identifica o neoliberalismo à doutrina neoliberal. Ou melhor, como explicam Dardot e Laval, a uma corrente ideológica do neoliberalismo, pois não existe uma doutrina neoliberal única – e aqui se apresenta a distinção da interpretação desses autores em relação à interpretação de Harvey.

Ao situar historicamente o neoliberalismo, os autores demonstram que ele surge como uma resposta ao desenvolvimento conflitivo do liberalismo ao longo do século XIX e sua posterior crise no início do século XX, justamente como tentativa de tentar fornecer respostas a ambas as questões:

> [...] desde seu registro de nascimento, na grande crise dos anos 1930, o neoliberalismo introduziu uma distância, ou até um claro rompimento, em relação à versão dogmática do liberalismo que se impôs no século XIX. A gravidade da crise desse dogmatismo forçava uma revisão explícita e assumida do velho laissez-faire. Combater o socialismo e todas as versões

> do “totalitarismo” exigia um trabalho de refundação das bases intelectuais do liberalismo. É nessa conjuntura de crise econômica, política e doutrinal que se opera uma refundação “neoliberal” da doutrina que também não conduz a uma doutrina completamente unificada. Duas grandes correntes vão se esboçar a partir do Colóquio Walter Lippmann, em 1938: a corrente do ordoliberalismo alemão, representada sobretudo por Walter Eucken e Wilhelm Röpke, e a corrente austro-americana, representada por Ludwig von Mises e Friedrich A. Hayek. (Dardot; Laval, 2016, p. 33)

A interpretação corrente a respeito do neoliberalismo o concebe apenas a partir da segunda corrente, enfatizando a influência que ela teve sobre os processos políticos e econômicos até o ponto de torná-la uma concepção hegemônica quase absoluta, responsável por todo o ordenamento social posterior à chegada ao poder de políticos que nela se baseavam, como Reagan e Thatcher. Com isso, perde-se de vista a influência da primeira corrente – ou de outros fatores sociológicos e políticos. Perde-se de vista, também, o modo como cada uma dessas correntes também possuem suas próprias nuances e como exerceram influência recíproca, ainda que limitada.

É preciso, então, distinguir alguns aspectos do desenvolvimento do neoliberalismo nessa época, a partir das ideias apresentadas e debatidas no Colóquio Walter Lippmann. O nome da reunião faz referência ao escritor e comentarista político norte-americano Walter Lippmann, que se encontrava na França para o lançamento da tradução francesa de seu livro “An inquiry into the Principles of the Good Society”, publicado em francês com o título “La cité libre”. O evento foi organizado pelo filósofo francês Louis Rougier, que considerava o livro de Lippmann como “um manifesto de reconstrução do liberalismo”. O filósofo francês estava convicto a respeito da necessidade dessa reconstrução, que deveria ocorrer a partir de “uma refundação teórica da doutrina liberal”, que promovesse “uma política liberal ativa, que evite os efeitos negativos da crença metafísica no laissez-faire” (Dardot; Laval, 2016, p. 74).

A rejeição da crença no laissez-faire demonstra a diferença de posição existente entre o organizador do evento e os principais expoentes da Sociedade Mont Pèlerin. De acordo com a interpretação de Dardot e Laval, a intenção de Rougier era transformar em projeto a “agenda” exposta por Lippmann em seu livro. Segundo essa agenda, “o liberalismo é não uma justificação do status quo, mas uma lógica de reajustamento social que se tornou necessária pela Revolução Industrial”. No entanto, ele teria se reduzido uma forma de “apologética estéril” do status quo em função de

“sua sujeição ao dogma do laissez-faire e à incompreensão dos economistas clássicos” (Lippmann apud Dardot; Laval, 2016, p. 74).

Dessa afirmação se nota que o projeto de restauração liberal pretendido por Lippmann e Rougier não consistia em um retorno à concepção econômica clássica, ou seja, não se compreendia como uma forma de economia “neoclássica”, como se costuma rotular a concepção de Hayek e Mises. Pelo contrário, tratava-se de um projeto que se concebia a partir da constatação do equívoco da economia clássica, especialmente pela rejeição da doutrina do laissez-faire. Para Lippmann e Rougier, “o liberalismo não se identifica com o laissez-faire”; ao contrário, “o regime liberal é resultado de uma ordem legal que pressupõe um intervencionismo jurídico do Estado”. Conforme Dardot e Laval (2016, p. 75), essa foi a “linha dominante do colóquio, que será objeto de ressalva, ou até mesmo de contestação, por parte de alguns convidados, em particular dos ‘neoaustríacos’ Von Mises e, decerto, Hayek”.

As diferenças entre os grupos que compunham o colóquio, portanto, diziam respeito fundamentalmente ao diagnóstico da crise do liberalismo e sobre como proceder para restaurá-lo, sobretudo no que diz respeito à doutrina do laissez-faire. Como sintetizam Dardot e Laval:

> As divergências manifestadas então têm relação com uma diferença importante de interpretação dos fenômenos econômicos, políticos e sociais do entreguerras que alguns autores de diferentes horizontes políticos e doutrinais pensam como uma “crise do capitalismo”. [...]
> Duas interpretações radicalmente opostas do “caos” do capitalismo conflitam durante esses dias. Aliás, elas dividem mais amplamente os meios liberais na Europa nessa época. Para uns, a doutrina do laissez-faire deve ser renovada, sem dúvida, mas deve sobretudo ser defendida daqueles que pregam a ingerência do Estado. [...] Para outros, o liberalismo deve ser integralmente refundado e favorecer o que já é chamado de “intervencionismo liberal”. [...] As divergências sobre as análises da grande crise são particularmente significativas dessas duas opções possíveis. Para os primeiros, os fatores principais do caos devem ser buscados na traição progressiva dos princípios do liberalismo clássico (Robbins, Rueff, Hayek, Von Mises); para os segundos, as causas da crise são encontradas no próprio liberalismo clássico (Rougier, Lippmann e os teóricos alemães do ordoliberalismo). (Dardot; Laval, 2016, p. 76 - 77)

É pertinente ressaltar que a divergência interna existente entre os participantes do colóquio não é produto de uma interpretação enviesada de Dardot e Laval. Os próprios intelectuais que tomaram parte no evento, ou ao menos parte deles, tinham consciência da existência da divergência e mesmo dos termos dessa divergência, como se depreende das palavras do sociólogo e economista alemão Alexander von Rüstow, um dos propositores do ordoliberalismo:

> É inegável que aqui, em nosso círculo, estão representados dois pontos de vista diferentes. Uns não veem nada de essencial para criticar ou mudar no liberalismo tradicional. [...] Outros, como nós, procuram a responsabilidade pelo declínio do liberalismo no próprio liberalismo; e, consequentemente, procuram a saída numa renovação fundamental do liberalismo. (von Rüstow apud Dardot; Laval, 2016, p. 79)

Tem-se, com isso, uma caracterização sintética da divergência fundamental existente entre os participantes do colóquio. Resta qualificar a corrente principal, sobretudo o ordoliberalismo alemão, ressaltando sua influência sobre o desenvolvimento do neoliberalismo. A recusa do laissez-faire por Rougier se fundamenta em sua recusa da concepção naturalista do liberalismo clássico, que naturalizava as relações de mercado. Em outras palavras, o liberalismo clássico tendia "a ver a ordem estabelecida como uma ordem natural, o que os levava a sistematicamente tomar posições conservadoras, tendendo a manter os privilégios existentes". Em oposição a essa concepção naturalista do liberalismo clássico, que tendia à legitimação e reprodução de mazelas existentes na sociedade, Rougier propunha "um liberalismo ativo, que visa à criação consciente de uma ordem legal no interior da qual a iniciativa privada, submetida à concorrência, possa desenvolver-se com toda a liberdade". Tratava-se de uma forma de "intervencionismo jurídico" que se contraponha "a um intervencionismo administrativo, que estorva ou impede a liberdade de ação das empresas", se distinguindo, portanto, da planificação da economia, pois se limita à constituição de um "quadro legal" que "deve deixar que o consumidor arbitre no mercado entre os produtos concorrentes" (Dardot; Laval, 2016, p. 80).

Assim, a ação construtiva do Estado pela via jurídica é valorizada pelas correntes que se contrapunham à concepção ortodoxa, defensora do laissez-faire. Essa valorização se anuncia nas concepções de Rougier e do próprio Lippmann, que considerava a doutrina do laissez-faire como essencialmente negativa, reativa à intervenção arbitrária do poder soberano, relacionada com a origem política da doutrina liberal, quando ela se contrapunha ao absolutismo monárquico. Mas em função dessa essencialidade negativa, ela não se prestava à fundamentação de um projeto político para o Estado. Além disso, conduziria à concepção naturalista de mercado e à incompreensão a respeito da "dimensão institucional da organização social" (Dardot; Laval, 2016, p. 83, grifo no original), subordinando a política à economia.

Essa valorização do aspecto jurídico do ordenamento institucional da sociedade e do mercado é central também na elaboração teórica do ordoliberalismo alemão, como se nota no próprio nome dessa corrente liberal: “O termo ‘ordoliberalismo’ resulta da ênfase comum desses teóricos na ordem constitucional e procedural que se encontra na base de uma sociedade e de uma economia de mercado”. Dardot e Laval (2016, p. 101, grifos no original) ressaltam que a “palavra ‘ordem’ deve ser entendida em dois sentidos: um sentido propriamente epistemológico ou sistêmico, que é da alçada da análise, e um sentido normativo, que acaba determinando certa política econômica”. Como exemplo do aspecto normativo, os autores fazem referência ao conceito de “ordem da economia” (Ordnung der Wirtschaft) desenvolvido pelo economista alemão Walter Eucken, que “tem um alcance normativo na medida em que remete à realização e à defesa de uma ordem econômica capaz de superar os múltiplos aspectos da crise da vida moderna, a saber, a ordem da concorrência (Wettbewerbsordnung)”.

A promoção de uma “ordem da concorrência” é, portanto, elevada a fundamento normativo da concepção ordoliberal. No entanto, essa ordem concorrencial não é compreendida como uma ordem naturalmente estabelecida, como no caso da doutrina naturalista do laissez-faire, mas como produto de um ordenamento institucional. Por esse motivo, a constituição da “ordem da concorrência” deve ser objeto de uma “política de ordenação” (Ordnungspolitik), que estabeleça “o quadro institucional [...] que pode assegurar o bom funcionamento dessa ‘ordem econômica’ específica” (Dardot; Laval, 2016, p. 102).

A compreensão de mercado dos ordoliberais se distingue da compreensão do liberalismo clássico porque o compreendem como uma ordem concorrencial (Wettbewerbsordnung), ou seja, compreendem o mercado a partir do princípio da concorrência, não do princípio da troca. Em razão disso, a política de ordenamento (Ordnungspolitik) eleva o princípio da concorrência a princípio normativo de uma “constituição econômica”, que por sua vez seria “parte integrante do direito constitucional positivo do Estado”, que teria como finalidade “desenvolver a forma de mercado mais completa e mais coerente” (Dardot; Laval, 2016, p. 112).

Ao mesmo tempo em que recusam a primazia absoluta da economia sobre a política, concebendo a constituição da ordem concorrencial – ou seja, do mercado – como produto de uma ação política ordenadora, a concepção ordoliberal eleva a constituição dessa ordem concorrencial a fundamento normativo de uma constituição

econômica que estaria na base da constituição jurídica do próprio Estado. Assim, apesar de o mercado não ser concebido como uma esfera separada do âmbito político e jurídico, que deveria estar livre de qualquer intervenção do Estado, ele apresentado como finalidade, em sentido normativo, da própria constituição do Estado.

Trata-se, portanto, de uma concepção distinta daquela da corrente neoclássica, mas que foi fundamental para a constituição do neoliberalismo. Fundamental pela influência que exerceu sobre a política e a economia alemãs do pós-2ª Guerra e sobre a constituição da União Europeia. Mas foi também, justamente, pelo modo como concebe a economia, mais especificamente o princípio de concorrência, como fundamento normativo da constituição do Estado – uma concepção que fornecerá as bases para o projeto geral de neoliberalização, para além das fronteiras alemãs (Dardot; Laval, 2016; Bonefeld, 2012, 2013, 2017; Jessop, 2013; Biebricher, 2012).

Isso inclui a promoção de uma "política de sociedade" (Gesellschaftspolitik) que se concentra na integração das diversas esferas da vida social e dos indivíduos à ordem concorrencial. Pois ao recusar a separação radical entre Estado, mercado e sociedade, o ordoliberalismo opera uma concepção de interdependência entre as instituições econômicas, jurídicas e políticas que pressupõem uma integração das diversas esferas da vida social. Da mesma forma, como recusam a ideia de mercado como uma esfera que não pode ser objeto de repreensões morais, o ordoliberalismo articula a dimensão econômica e a dimensão moral, de modo a constituir um projeto político pedagógico, que se baseia no imperativo da adaptação dos indivíduos à ordem concorrencial, promovendo processos de subjetivação – ou seja, caracterizando uma biopolítica neoliberal (Dardot; Laval, 2016; Biebricher, 2011).

Os fundamentos ideológicos do neoliberalismo são constituídos por essas correntes de restauração liberal que se desenvolveram no período entre guerras. Que uma dessas correntes tenha se sobressaído posteriormente, alcançando maior prestígio em escala global na segunda metade do século XX, não significa que as demais não tiveram importância na constituição do neoliberalismo. O neoliberalismo pode ser concebido, em seu aspecto ideológico, como uma articulação dessas diversas tendências.

Diversas e até certo ponto conflitivas, mas apenas até certo ponto. A redução corrente do neoliberalismo à vertente neoclássica/austro-americana torna necessário enfatizar as diferenças existentes entre as concepções que se encontram

na gênese ideológica do fenômeno neoliberal, para melhor distinguir seus desdobramentos na constituição de um novo tipo de ordenamento social. No entanto, é importante lembrar que elas possuem raízes mais antigas em comum e que embora se distingam internamente, se reúnem por uma causa comum de revitalização ou refundação do liberalismo (a depender da vertente) e do combate às ideologias rivais. Nesse último aspecto, “os participantes partilham incontestavelmente da rejeição dos ‘neoaustríacos’ ao coletivismo, ao planismo e ao totalitarismo, em suas formas comunista e fascista”, além de nutrir “uma rejeição amplamente compartilhada às reformas de esquerda que visam à redistribuição de renda e à proteção social” (Dardot; Laval, 2016, p. 76). Além disso, é importante ressaltar, como fazem Dardot e Laval, que a concepção ordoliberal de certa forma se articulou com a concepção austro-americana: por um lado, ela exerceu influência sobre Hayek; por outro, ela elevou o princípio de concorrência a paradigma normativo da constituição jurídica, abrindo espaço para a promoção das ideias de von Mises, Hayek e Friedman – que possuem, cada qual, suas especificidades e influência no processo de constituição de um ordenamento neoliberal.

Compreender as especificidades dessas vertentes permite melhor compreender a constituição do neoliberalismo como ideologia. No entanto, se existe uma ideologia neoliberal, o neoliberalismo, por outro lado, não se resume à sua fundamentação ideológica. Dito de outra forma, o neoliberalismo não é uma ideologia, não se identifica como uma teoria ou doutrina que teria conquistado hegemonia e assim teria sido posta em prática. Como afirmam Dardot e Laval (2006, p. 33 - 34), “[...] a racionalidade neoliberal que realmente se desenvolve nos anos 1980–1990 não é a simples implementação da doutrina elaborada nos anos 1930. Não passamos com ela da teoria para a prática”. É necessário, portanto, perscrutar o processo de configuração do neoliberalismo como forma social, como racionalidade, de modo a compreender suas implicações na forma política e na ação desta última sobre a educação.

## 3.2 DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS À CONSTITUIÇÃO DE UMA RACIONALIDADE SOCIAL

Não é sem motivo que Dardot e Laval procuram a gênese do neoliberalismo na década de 1930, ao invés de se referir à fundação da Sociedade Mont Pèlerin em

1947 ou à virada política e econômica dos anos 1970. Eles se referem às primeiras tentativas de reconstrução neoliberal para ressaltar a complexidade do processo e evitar uma análise simplista que estaria em voga, principalmente em certa interpretação marxista. Os autores iniciam seu estudo sobre o neoliberalismo afirmando que existe um erro de diagnóstico acerca do fenômeno em análise, que consiste justamente na identificação do neoliberalismo com seu fundamento ideológico:

> A partir do final dos anos 1970 e do início dos anos 1980, o neoliberalismo foi interpretado em geral como se fosse ao mesmo tempo uma ideologia e uma política econômica diretamente inspirada nessa ideologia. O núcleo duro dessa ideologia seria constituído por uma identificação do mercado com uma realidade natural. Segundo essa ontologia naturalista, bastaria deixar essa realidade por sua própria conta para ela alcançar equilíbrio, estabilidade e crescimento. Qualquer intervenção do governo só poderia desregular e perturbar esse curso espontâneo, logo convinha estimular uma atitude abstencionista. O neoliberalismo compreendido dessa foram apresenta-se como reabilitação pura e simples do laissez-faire. (Dardot; Laval, 2016, p. 14)

O equívoco fica claro ao se reconstituir os fundamentos teóricos do ordoliberalismo e constatar sua influência no processo de constituição do ordenamento social neoliberal. No entanto, o aspecto fundamental do erro de diagnóstico apontado por Dardot e Laval não diz respeito apenas a um equívoco de interpretação dos fundamentos ideológicos do neoliberalismo, na ênfase que se dá a uma ou outra de suas correntes. O problema principal diz respeito ao modo como esse diagnóstico compreende a relação entre a teoria e a prática do neoliberalismo, como se a segunda consistisse na pura aplicação da primeira, como se tudo tivesse se passado como um processo político que corresponde à aplicação consciente de um projeto de classe, através do qual a classe burguesa teria restaurado seu poder, acentuando sua capacidade de exploração e domínio sobre a classe trabalhadora. “O grande erro [...] é confundir a representação ideológica que acompanha a implantação das políticas neoliberais com a normatividade prática que caracteriza propriamente o neoliberalismo” (Dardot; Laval, 2016, p. 15)

Esse erro de diagnóstico é atribuído pelos autores à interpretação marxista do neoliberalismo, ou ao menos uma corrente marxista de interpretação, representada por Gérard Duménil e Dominique Lévy (2004), além do próprio David Harvey (2008), que se apoia nas teses dos dois primeiros – embora Dardot e Laval (2016, p.22 - 24) admitam que a análise de Harvey possui méritos ao reconhecer a transformação das relações de classe ao longo do processo e analisar casos específicos de “intervenção

do Estado neoliberal", o que, aliás, segundo os autores, produz uma incoerência interna em sua interpretação, uma vez que esses aspectos entraria em contradição com o esquema analítico geral emprestado de Duménil e Lévy (2004).

O modo como essa corrente marxista caracteriza o neoliberalismo daria a impressão de que a implementação do neoliberalismo correspondesse a um complô internacional de elites dirigentes, que agissem com coerência, ignorando dimensões conflitivas e contradições inerentes ao processo. Essa caracterização se assemelharia a uma teoria da conspiração. A análise sociológica deveria ser mais acurada. "A lógica normativa que acabou se impondo constituiu-se ao longo de batalhas inicialmente incertas e de políticas frequentemente tateantes", de modo que "A sociedade neoliberal em que vivemos é fruto de um processo histórico que não foi integralmente programado por seus pioneiros", mas teria se constituído por elementos que "se reuniram pouco a pouco, interagindo uns com os outros, fortalecendo uns aos outros". (Dardot; Laval, 2016, p. 24).

Outro problema apontado pelos autores é a prevalência do aspecto econômico na interpretação marxista. Segundo eles, "a sociedade neoliberal não é reflexo de uma lógica do capital que suscita as formas sociais, culturais e políticas que lhe convém à medida que se expande", mas teria se constituído em resposta a uma "crise de acumulação" que "longe de ser uma crise de um capitalismo sempre igual a si mesmo, tem a particularidade de estar ligada às regras institucionais que até então enquadravam certo tipo de capitalismo". Ao ignorar a importância dessas regras institucionais em função da prevalência do aspecto econômico, a análise não teria sido capaz de compreender "a originalidade do neoliberalismo", que estaria "no fato de criar um novo conjunto de regras que definem não apenas outro 'regime de acumulação', mas também, mais amplamente, outra 'sociedade'" (Dardot; Laval, 2016, p. 24).

Esse seria o "ponto fundamental" para os sociólogos franceses. Ao contrário da concepção marxista que criticam, eles não concebem o direito como algo que pertence "a uma 'superestrutura' condenada a exprimir ou obstruir o econômico"; ao contrário, compreendem que "o jurídico pertence de imediato às relações de produção, na medida em que molda o econômico a partir de dentro", dando forma à sua instituição. Ocorre que "é justamente a instituição que o neoliberalismo, em particular em sua versão ordoliberal, quer reconduzir a uma posição determinante" (Dardot; Laval, 2016, p. 24 – 25).

Levar em consideração o aspecto institucional permite compreender o aspecto normativo do neoliberalismo, que transforma o princípio da concorrência em princípio fundamental de uma nova configuração social. Da leitura do Livro I de “O capital”, Dardot e Laval (2016, p. 25) depreendem que “a consequência da lei geral da acumulação capitalista é uma tendência à centralização dos capitais, da qual a concorrência, juntamente com o crédito, é a principal alavanca”. No liberalismo clássico e em sua versão austro-americana, assim como em algumas correntes do marxismo, essa “lógica da concorrência” pode ser entendida como uma “lei natural”, mas para os ordoliberais ela é objeto de institucionalização social.

Por essa perspectiva, o capitalismo não seria uma derivação direta da “lógica do capital”, mas “uma figura econômico-institucional” que poderia ser objeto de um “intervencionismo jurídico” que fosse capaz de constituir uma nova forma de capitalismo, “uma configuração singular determinada por um conjunto de regras jurídico-políticas”. Em outras palavras, o capitalismo seria “um ‘complexo econômico-jurídico’ que admite uma multiplicidade de figuras singulares” (Dardot; Laval, 2016, p. 25 - 26). Alterar a configuração existente, produzindo uma nova forma social capitalista, teria sido o objetivo e o produto do neoliberalismo, principalmente a partir de sua vertente ordoliberal.

Como nessa perspectiva o capitalismo não é concebido apenas como um modo de produção econômico, mas um “complexo econômico-jurídico”, ele não toma como objeto apenas as instituições econômicas, promovendo um reordenamento social amplo. Por isso

> devemos falar de sociedade neoliberal, e não apenas de política neoliberal ou economia neoliberal – embora seja inegavelmente uma sociedade capitalista, essa sociedade capitalista diz respeito a uma figura singular do capitalismo que exige ser analisada como tal em sua irredutível especificidade. [...] A exigência de “competitividade” tornou-se um princípio político geral que comanda as reformas em todos os domínios, mesmo os mais distantes dos enfretamentos comerciais no mercado mundial. Ela é a expressão mais clara de que estamos lidando não com uma “mercantilização sorrateira”, mas com uma expansão da racionalidade de mercado a toda a existência por meio da generalização da forma-empresa. É essa “racionalização da existência” que, afinal, como dizia Margaret Thatcher, pode “mudar a alma e o coração”. [...] Embora se distinga de um marxismo estreito, essa análise vai ao encontro de uma das instituições mais profundas de Marx, que compreendeu muito bem que um sistema econômico de produção era também um sistema antropológico de produção. (Dardot; Laval, 2016, p. 26 - 27)

A tese de que a constituição normativa de uma sociedade neoliberal produz uma nova antropologia não é exclusiva da obra de Dardot e Laval. Gallino (2011), que

é um autor marxista, também argumenta nesse sentido. Ademais, essa tese foi objeto de debate na revista *Social Antropology* – Bob Jessop (2013) fez um balanço desse debate ao dar sua contribuição. De fato, Dardot e Laval se inserem em uma corrente interpretativa que foi inaugurada por Michel Foucault (2008) e que se desenvolveu em trabalhos de estudiosos do fenômeno que dialogaram com sua análise, mesmo quando partem de tradições epistemológicas distintas, inclusive marxistas (Brown, 2006; Biebricher, 2011; Lemke, 2000, 2002; Flew, 2014; Dammer, 2015). A partir da interpretação de Foucault, Dardot e Laval conceberão o neoliberalismo como uma forma de racionalidade:

> [...] o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estrutura e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo racionalidade não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra "capitalismo". O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência. (Dardot; Laval, 2016, p. 17, grifos no original)

Como eles explicam, Foucault (2008) desenvolveu o conceito de racionalidade no âmbito de uma análise sobre a "razão governamental", entendida como "um dos tipos de racionalidade que são empregados nos procedimentos pelos quais se dirige, através de uma administração de Estado, a conduta dos homens. Uma racionalidade política é, nesse sentido, uma racionalidade 'governamental'". É importante ressaltar que Foucault entende governo "como atividade, e não como instituição", de modo que "O termo 'governamentabilidade' foi introduzido precisamente para significar as múltiplas formas dessa atividade pela qual homens, que podem ou não pertencer a um governo, buscam conduzir a conduta de outros homens, isto é, governá-los". Isso inclui as formas de "governo de si", modo pelo qual se produz uma forma de relação do indivíduo consigo mesmo (Dardot; Laval, 2016, p. 17 - 18). Segundo Dammer (2015b, p. 1), o conceito de governamentabilidade diz respeito, também, ao modo como se compreende "a relação de tradição e inovação" que seria o "aspecto central da compreensão do novo regime" neoliberal.

Do exposto é possível extrair uma síntese: o neoliberalismo inicia se percursos como um conjunto de teorias diversas e em alguns aspectos opostas,

unificadas pela pretensão de reestabelecer uma ordem social liberal. Nesse sentido, elas compõem uma complexa ideologia, nos dois sentidos que o termo comporta: uma doutrina normativa que orienta a ação política, mas também uma concepção parcial da realidade social que se falsifica em função de sua pretensão de consistir em explicação verdadeira do todo. Como ideologia, o neoliberalismo se converte em força material ao atingir um grau hegemônico, fornecendo as bases normativas de um reordenamento social, que tem como consequência a constituição de uma racionalidade social baseada em um novo tipo de governamentabilidade.

A constituição dessa racionalidade ocorreu ao longo de um processo histórico contraditório, que deve ser exposto em termos gerais. Algumas datas se destacam a partir das interpretações divergentes de Harvey (2008) e Dardot e Laval (2016), a partir das quais é possível esboçar uma periodização: um primeiro período de constituição doutrinária e normativa, que se desenvolve como resposta à crise do liberalismo como doutrina e fator de organização política e econômica no início do século XX, período compreendido entre a realização do Colóquio Walter Lippmann em 1938, pela fundação da Sociedade Mont Pèlerin em 1947, pela influência exercida pelo ordoliberalismo na Alemanha do pós-Segunda Guerra, até a conquista de uma posição hegemônica no final da década de 1970. É nesse momento que se inaugura uma segunda fase, em que o neoliberalismo se efetiva como força normativa que fornece as bases para a constituição de um novo ordenamento social, que se inicia como resposta à crise financeira da década de 1970, promovendo uma série de reformas do Estado ao longo das décadas de 1980 e 1990, articulando diversos vetores de poder (Mercille; Murphy, 2018).

Para melhor compreender esse processo, é preciso estar atento às suas nuances e aspectos contraditórios. Como aponta Harvey (2008, p. 27 - 28), o processo de implementação da doutrina neoliberal revela uma contradição entre aquilo que ele considera um “projeto utópico de realizar uma um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional” e “um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas”, com prevalência do segundo. Essa contradição seria produto do conflito entre princípios teórico-normativos e interesses práticos de um projeto das elites: “quando os princípios neoliberais conflitam com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder da elite, esses princípios são ou abandonados ou tão distorcidos que se tornam irreconhecíveis”.

Para Harvey,

> Isso de modo algum nega o poder que têm as ideias de agir como força de mudança histórico-geográfica. Mas de fato indica uma tensão criativa entre o poder das ideias neoliberais e as práticas reais de neoliberalização que têm transformado nas três últimas décadas e o funcionamento do capitalismo global. (Harvey, 2008, p. 28 - 29)

No entanto, esse modo de interpretar o conflito entre princípios e interesses é demasiado restritivo, pois ainda está preso à concepção demasiado esquemática do neoliberalismo como um projeto de desmantelamento do Estado em função dos interesses de restauração do poder de uma elite econômica global, além da compreensão restrita da doutrina neoliberal que toma como referência exclusiva sua corrente austro-americana, o que se demonstra insuficiente quando se tem em vista a influência de Lippmann, Rougier e dos ordoliberais alemães. Quanto ao primeiro problema, correspondente à compreensão doo neoliberalismo como processo de desmantelamento do Estado conforme um projeto político de uma elite econômica, é pertinente fazer referência aos distintos vetores de poder que que agiram no processo de efetivação do ordenamento neoliberal.

A esse respeito, Julien Mercille e Enda Murphy (2018) argumentam que reduzir a compreensão do neoliberalismo à promoção do livre-mercado implica em confundir o aspecto “teórico” do neoliberalismo com o neoliberalismo realmente existente, que se implementou por meio da implementação de políticas de mercado, mas também de políticas que não dizem respeito ao mercado e até mesmo de políticas anti-mercado. Os autores concebem essas políticas como vetores de poder, que são impulsionados por duas forças, uma ideológica e outra policial/militar, através de quatro mecanismos que emergiram sucessivamente, até chegar ao ponto de operar simultaneamente: experimentos políticos iniciados ainda na década de 1970, transferência de políticas que se iniciam na década de 1980, constituição de regimes normativos na década de 1990 e formas de autorregulação que se instituem a partir dos anos 2000.

Com esse quadro categorial os autores tentam explicar os “métodos de expansão neoliberal”. Essa expansão teria ocorrido a partir de duas forças de transmissão. A primeira seria a veiculação da ideologia neoliberal por diversas instituições, desde instituições governamentais, passando por igrejas, universidades, think tanks, indústria de entretenimento e, principalmente, pela grande mídia, que refletiria os interesses da elite econômica e política. A segunda força de transmissão

seriam os órgãos coercitivos do Estado, utilizados para coibir projetos políticos contrários à implementação das políticas neoliberais. Isso incluiria desde o uso da coerção interna, no caso da repressão de greves pela polícia durante os governos Reagan e Thatcher, até o uso de forças militares para a implementação de ditaduras, como no caso do Chile de Pinochet, em mesmo para ação externa, como no caso da ação militar norte-americana no Iraque durante o governo Bush.

Essas forças agem por meio de quatro mecanismo de implementação das políticas neoliberais. O primeiro mecanismo de implementação aparece na década de 1970 e diz respeito à implementação de experimentos políticos localizados, geralmente com o sentido de desmontar as políticas keynesiana. É o caso de políticas adotadas pela ditadura chilena de Pinochet e pelos governos de Reagan e Thatcher. O segundo mecanismo se refere aos canais de transferência política entre os países que aparecem na década de 1980, geralmente atuando por meio da criação de modelos políticos a partir das experiências localizadas que se tornam referência para a promoção de reformas do Estado em outros países e que seriam difundidos principalmente através de organizações internacionais, como a OCDE, o FMI, o Banco Mundial, entre outros. O terceiro mecanismo se caracteriza pela constituição de regimes normativos a partir da década de 1990, que reorganizam mecanismos internacionais e transacionais, alinhando-os à agenda neoliberal, como no caso de mecanismos de cooperação ou parceria político e comercial: União Europeia, NAFTA e G7, além das já mencionadas organizações internacionais, algumas das quais tiveram seu sentido alterado ao longo do processo. Por fim, o quarto mecanismo de implementação seria a autorregulação dos indivíduos e instituições, que teriam incorporado a normatividade neoliberal a partir dos anos 2000, após décadas de sujeição aos mecanismos precedentes, e que, portanto, estariam pré-dispostos a reproduzi-la.

É por meio desses mecanismos de implementação que se efetivam os vetores de poder (vector powers), que os autores caracterizam da seguinte forma: vetores de mercado (market vectors) seriam aqueles vetores levados em consideração pela concepção do neoliberalismo como forma de desmantelamento do Estado: privatização, mercantilização (commodification) de bens e serviços, desregulação financeira e liberalização comercial; os vetores de não mercado (non-market vectors) seriam os vetores que complementam as políticas de mercado por meio da ação do Estado e a da organização do exercício do poder e da economia: o

uso da coerção e encarceramento massivo, a implementação de técnicas de gestão que aumentem a eficiência dos mecanismos de governança, a proposição de reformas tributárias e constituição de paraísos fiscais, a implementação de políticas monetaristas e a consolidação fiscal; já os vetores anti-mercado (anti-market vectors) se referem a formas de intervenção no mercado, interferindo na competição e na liberdade dos agentes, como no caso da constituição de monopólios, a fidelização de trabalhadores, que os impede de trabalhar para empresar concorrentes (monopsony), os resgates corporativos e o protecionismo estatal a setores da economia.

Alguns aspectos desse quadro categorial devem ser destacados. Primeiramente, o modo como o neoliberalismo propõe uma resposta à crise financeira da década de 1970 conduz à liberalização financeira, dissolvendo as formas de regulamentação que haviam se constituído através do Sistema de Bretton Woods. Essa desregulamentação teria iniciado um processo de financeirização do capital e reestruturação do sistema produtivo e tecnológico que seria fundamental para a reorganização do sistema capitalista.

Os estudos de Luciano Gallino (2011; 2014) fornecem uma interpretação crítica do processo pelo qual o capital financeiro teria adquirido predominância sobre o capital produtivo, com severos impactos sobre a vida social. A distinção entre o capital financeiro e o capital produtivo diz respeito ao modo como o capital produtivo produz valor através da conversão da força de trabalho, enquanto o capital financeirizado extrai valor de forma imediata, por meio da especulação.

Segundo a teoria de Gallino (2011), a predominância do capital financeiro produtivo implicaria uma transformação qualitativa na relação entre capital e poder, que faria avançar

> a noção de capital como poder em si, um poder organizado em larguíssima escala. [...] Em consequência não é exato dizer que o capital tem poder. O capital é poder. O poder de decidir que coisa produzir no mundo, com quais meios, onde, quando, em que quantidade. O poder de controlar quantas pessoas têm direito a um trabalho e quantas são consideradas dispensáveis; de estabelecer de que modo deve ser organizado o trabalho; quais devem ser os preços dos alimentos de base, dos quais cada ponto percentual a mais ou a menos aumenta ou diminui em uma quinzena de milhões, no mundo, o número de famintos; quais doenças são curáveis e quais negligenciar, ou quais fármacos devem ou não ser desenvolvidos em laboratórios de pesquisa. (Gallino, 2011, p. 6 – 7)

O modo como o capital financeiro opera por meio da especulação, em um contexto de desregulamentação financeira e de avançado desenvolvimento tecnológico, que possibilita a realização de transações em tempo real, teria convertido

essa forma de capital em uma forma de operação direta do poder, que seria capaz de superar o próprio poder do Estado. Dessa forma, o primado do capitalismo financeiro, por um lado, produziria um novo tipo de articulação entre Estado e capital, limitando as possibilidades de ação do Estado sobre a especulação e seus efeitos na sociedade; por outro lado, essa transformação na articulação entre Estado e capital favoreceria a consecução de interesses do capital sobre os das demais esferas da sociedade, notadamente a do trabalho. Essa é a conclusão a que chega Gallino (2014) quando analisa o processo de precarização do trabalho, decorrente da flexibilização de leis trabalhistas.

O primado do capital financeiro sobre o capital produtivo diminui a capacidade de ação do Estado como mecanismo de regulação da relação contraditória entre capital e trabalho. Isso produz transformações na própria estrutura do Estado como forma política correspondente à forma social do capitalismo. As transformações na configuração do Estado ocorrem ao longo das últimas décadas como tentativa de elaborar institucionalmente a mudança social em curso na sociedade capitalista. Essa mudança se caracterizou pela alteração no padrão produtivo e tecnológico, marcada pela substituição do modelo produtivo fordista para um modelo produtivo flexível, pelo desenvolvimento de novos meios tecnológicos – a chamada “revolução microeletrônica” – e pelo crescente processo de sobreposição do capital financeiro ao capital produtivo. Compreender a mudança no Estado implica concebê-la a partir desse contexto.

Conforme argumenta Joachim Hirsch (2010), o Estado é a forma política que corresponde à forma social capitalista. Forma social “designa a relação de articulação entre estrutura social – o modo de socialização –, instituições e ações” (Hirsch, 2010, p.49). Como ele explica:

> Formas sociais caracterizam relações objetivas exteriores e reificadas face aos indivíduos, em que a sua ligação social manifesta-se disfarçada, não transparente. Sob as condições capitalistas, a sociabilidade não pode ser gerada de outro modo. As relações entre os indivíduos devem assumir o aspecto de relações objetivadas, ou seja, a própria existência social aparece para o indivíduo como coisa, como “fetiche” difícil de ser visualizado, ocultando aquilo que o engendra e o move. [...] As duas formas sociais fundamentais que objetivam a ligação social no capitalismo são a forma valor, expressa no dinheiro, e a forma política, manifesta na existência de um Estado separado da sociedade. (Hirsch, 2010, p. 30)

A fundação do Estado como forma política autônoma é considerada pelo autor como um aspecto essencial para o estabelecimento de um ordenamento político

democrático liberal. Assim, o Estado comporta um potencial emancipatório, relativo às possibilidades de efetivação da igualdade e da liberdade jurídicas, mas comporta também, contraditoriamente, os aspectos sistêmicos funcionais que obstruem a efetivação desse potencial emancipatório. Isso se faz notar na permanência de momentos de igualdade e liberdade em uma estrutura social desigual (Hirsch, 1995, p. 22).

Ao se desdobrar no interior do Estado, o conflito político se move nessa contradição fundamental entre dominação e emancipação, de acordo com a composição de forças e as disputas ideológicas. O Estado, portanto, se caracterizaria como uma unidade contraditória, composta por uma variedade de aparatos institucionais que atuam na mediação e regulação dos conflitos políticos que permeiam a sociedade capitalista.

Tendo como referência essa conceituação geral, é possível abordar as transformações do Estado ao longo do processo de reestruturação produtiva e tecnológica. Essas transformações tiveram profundo impacto sobre a organização social e política. O modelo fordista se organizava através de mecanismos de regulação da economia pelos Estados nacionais, que dessa forma conseguiam conciliar os interesses de classe e promover uma melhor integração das classes trabalhadoras, por meio de uma ampla política social do Estado, inclusive do sistema educacional público.

Mas a partir do final da década de 1970, ocorre uma mudança substancial dessa forma de organização social, pois os dispositivos regulatórios do modelo fordista, que até então fornecia as condições adequadas para a valorização do capital em escala global, graças ao aumento do consumo das classes trabalhadoras que se integraram ao sistema, passam a representar um entrave para esse processo de valorização do capital. Em resposta ao esgotamento desse modelo, adotou-se uma política de desregulação econômica, intensificando os fluxos internacionais de capital, engendrando um processo de financeirização da economia e, simultaneamente, dirimindo a capacidade de intervenção política dos Estados nacionais, que passam a se tornar mais diretamente dependentes da movimentação internacional de capitais (Hirsch, 1995; Gallino, 2011; Dardot; Laval, 2016).

Essas transformações, entretanto, não provocam uma ruptura institucional na organização dos Estados nacionais, mas uma transformação no interior de seus aparatos políticos, que passam a se orientar por uma “’política de posicionamento’ [...],

cuja meta principal consiste em criar, dentro das respectivas fronteiras nacionais, condições ótimas de rentabilidade para o flexível capital internacional", com o que "se impõe, em escala internacional, uma política cada vez mais forte de 'austeridade competitiva'" (HIRSCH, 1997, p. 30). Com isso, o Estado capitalista passa a se caracterizar como um "'estado nacional competitivo' [...], cuja política e estruturas internas são determinadas decisivamente pelas pressões da 'competição internacional pelo posicionamento'" (Hirsch, 1997, p. 31).

O Estado nacional competitivo teria duas características fundamentais: por um lado, "deixa de regular a economia nacional sobre a base organizada administrativamente da conciliação de classes", adotando como finalidade "otimizar as condições de rentabilidade do capital a nível nacional, adequando-as ao processo de acumulação globalizado, em contínua competição com outros posicionamentos nacionais" (Hirsch, 1997, p. 31). Por outro lado, essa mudança de orientação se efetua estruturalmente "com uma desdemocratização dentro das margens institucionais da democracia liberal" (Hirsch, 1997, p. 32). Como consequência, "as instituições e os processos democráticos [...] têm cada vez menor significado para o real desenvolvimento social" (Hirsch, 1997, p. 33), que agora se orienta pela lógica da competição econômica internacional.

Essa transformação do Estado pode ser percebida ao longo dos processos de reforma pelos quais passam os Estados nacionais a partir da década de 1970. Deve-se ressaltar que as reformas deixam de se orientar pela otimização técnica de sistemas locais, de modo circunscrito a cada país, para adquirir caráter mais abrangente, sob orientação de modelos internacionais de reforma que promoviam uma concepção liberal, segundo a qual os mecanismos do Estado deveriam se adequar à lógica tipicamente empresarial, visando a maior eficiência do setor público (Pollit&Bouckaert, 2011; Harrinvirta, 2000; Gallino, 2011; Dardot; Laval, 2016).

Trata-se, pois, de um processo mais amplo de mudança social que altera qualitativamente a articulação entre Estado e estrutura social, que se pode caracterizar como uma transição entre o Estado securitário e o Estado nacional competitivo (Hirsch, 1995; 1998). Essa transição, no entanto, implica uma transformação nas formas de vinculação políticas na sociedade capitalista, uma alteração substantiva. Essa alteração foi impulsionada por reformas que, conforme a periodização proposta por Mercille e Murphy (2018), configuram uma forma de

transferência política entre os países a partir de modelos constituídos a partir de experiências localizadas de reforma consideradas bem-sucedidas.

De fato, as reformas que ocorreram em diversos países industrializados a partir de meados da década de 1980 e início da década de 1990 se distinguem qualitativamente das reformas que marcaram momentos anteriores. Conforme explicam Pollit e Bouckaert (2011), essa diferença se explica pelo modo como os processos de reforma desse período foram organizados, em comparação com os de períodos anteriores. Os autores comparam as reformas levadas a cabo por volta da década de 1950 com as reformas ocorridas a partir do final da década de 1970 para constatar duas diferenças fundamentais:

1 – As reformas ocorridas na década de 1950 eram “geralmente encaradas como técnicas ou legais, ao invés de econômicas ou políticas” (Pollit; Bouckaert, 2011, p. 5), modificações localizadas de organização e procedimento, sem grande repercussão na esfera pública, ao menos em comparação com as reformas posteriores.

2 – As reformas desse período eram “uma questão essencialmente nacional ou mesmo setorial” (Pollit; Bouckaert, 2011, p. 6), baseadas nas circunstâncias históricas específicas de cada país e com escasso debate internacional a respeito.

Os autores situam uma mudança nessas duas características a partir do período subsequente. Eles identificam dois momentos de mudança na condução das reformas: um primeiro momento no período de rápida modernização social do final da década de 1960 e início da década de 1970 e que se caracterizou pela incorporação do conhecimento científico produzido pelas universidades, que prometia uma formulação mais racional de políticas públicas; e um segundo momento, a partir da crise econômica global da década de 1970, que se caracterizou pelo ceticismo diante da eficiência do Estado de bem-estar social, levando a proposições de reforma que fizessem com que o Estado se adequasse ao modelo de gestão das empresas capitalistas, de modo a aumentar sua eficiência (Pollit; Bouckaert, 2011, p. 6).

Essa segunda mudança deu origem ao que se convencionou chamar de New Public Management e acabou se prolongando para além do período de crise econômica, provocando grande impacto na década de 1980 e se prosseguindo ao longo da década de 1990. Essa onda reformista se espalhou por diversos países, na busca de serviços públicos de maior qualidade e eficiência. Ressalte-se que a

semântica característica da reforma se alterou ao longo da década de 1990, incorporando um novo léxico, por razões que ainda não estariam suficientemente esclarecidas (Pollit; Bouckaert, 2011, p. 6-7).

Em que pese essa alteração na semântica do processo de reforma, alguns problemas foram centrais nas definições das estratégias de reforma até o final da década de 1990. Em um estudo sobre essas estratégias de reforma nos países que compõem a OCDE, Harrinvirta (2000) identificou alguns dos temas que ocuparam o centro mudanças institucionais desde a década de 1970: privatização, desregulação, competição e ajuste estrutural são alguns dos conceitos que o autor destaca (Harrinvirta, 2000, p. 8).

Harrinvirta (2000) concorda que as reformas ocorridas ao longo das últimas décadas do século XX se diferenciem qualitativamente em relação àquelas que ocorreram no período precedente. Ele identifica dois fatores que condicionaram o ímpeto reformista a partir do final da década de 1970:

1 – Um processo de liberalização da economia, que aparece como resposta à crise fiscal decorrente da crise econômica global da década de 1970, que provocou a adoção de medidas recessivas por parte dos Estados nacionais.

2 – A predominância de uma ideologia neoconservadora, que se origina em parte pela crítica feita à ineficiência do setor público e de outra parte pela ascensão de partidos de direita ao poder.

Em um resumo do argumento:

> O fundamento das reformas do setor público nos países da OCDE foi estabelecido no final dos anos 1970, quando acadêmicos, políticos e o público começaram a reavaliar o papel e as funções do moderno Estado de bem-estar social. Nos anos 1980 e 1990, a crítica dirigida contra o setor público foi formulada em uma agenda política conservadora/liberal que transformou profundamente o desenvolvimento do Estado de bem-estar social. (Harrinvirta, 2000, p. 8).

É possível argumentar que a crise econômica global da década de 1970 desencadeou uma onda de reformas que não se circunscreveram a alterações técnicas localizadas, mas a uma extensa gama de reformas que atingiram o cerne da organização do Estado, colocando em questão qual seria sua natureza e sua função. Trata-se, pois, de um processo mais amplo de mudança social que altera qualitativamente a articulação entre Estado e estrutura social.

É nesse sentido, por exemplo, que argumenta Rosanvallon (1997). Ele concebe o desenvolvimento do Estado moderno conforme Cinco proposições:

> 1. O Estado moderno define-se fundamentalmente como um Estado-protetor.
> 2. O Estado-providência é uma extensão e um aprofundamento do Estado-protetor.
> 3. A passagem do Estado-protetor ao Estadoprovidência acompanha o movimento pelo qual a sociedade deixa de se pensar com base no modelo do corpo para se conceber sob o modo do mercado.
> 4. O Estado-providência visa substituir a incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal.
> 5. É a noção da probabilidade estatística que torna praticamente possível e teoricamente pensável a integração da ideia de Providência no Estado. (Rosanvallon, 1997, p. 23)

A conformação do Estado-providência – um outro termo para Estado de bem-estar social – é considerada pelo autor como um aspecto fundamental da constituição política moderna, de certa forma como seu ponto mais avançado. Nesse sentido, a crise dessa forma de organização do Estado comportaria não apenas uma crise na organização interna do Estado, mas uma crise geral da sociedade.

Primeiramente, é importante compreender o modo como Rosanvallon concebe a relação entre Estado-providência e crise. Segundo ele:

> Se o Estado-providência progride por saltos, notadamente por ocasião das crises, é porque esses períodos constituem tempos de provação graças aos quais há reformulação mais ou menos explícita do contrato social. A experiência da guerra é particularmente significativa. Tudo se passa durante e no fim desses períodos, como se tivesse havido um ato de refundação social e, portanto, de reafirmação, sempre mais acentuada, da natureza do Estado protetor/providência. (Rosanvallon, 1997, p. 24, grifos no original)

Se as crises produzem uma “reformulação mais ou menos explícita do contrato social” e comportam, portanto, “um ato de refundação social”, que segundo Rosanvallon, até aquele momento, conduziram à “reafirmação, sempre mais acentuada, da natureza do Estado-protetor/providência”, então a crise do Estado-providência implicaria, também ela, uma “reformulação do contrato social”, “um ato de refundação social”, uma ruptura do ordenamento social constituído (Rosanvallon, 1997, p. 24).

Esse é justamente o argumento do autor:

> De um modo mais geral ainda, o desenvolvimento do Estado protetor/providência está associado à questão da unidade e da divisão sociais. Foi dito por muitos, por exemplo, no século XIX, que o objetivo da política social é evitar um “São Bartolomeu social”, ou seja, o retorno ao estado de natureza, estado de incerteza e de guerra interna. [...] A dúvida sobre o Estado-providência não pode, portanto, ser entendida somente do ponto de vista da regulação dos equilíbrios econômicos que o regem. Não é apenas a extensão do Estado ou o peso das despesas sociais que está em causa. Esta dúvida manifesta um abalo muito mais profundo: são as relações da sociedade com o Estado que são questionadas. Se há crise, é neste sentido. (Rosanvallon, 1997, p. 25)

Tem-se com isso que as transformações institucionais ocorridas ao longo da década de 1990 constituiriam mais do que apenas modificações tópicas no modo de organização das instituições que compõem o Estado, mas uma mudança na própria concepção do Estado e de sua articulação com a estrutura social. Essa mudança se inicia como uma mudança no aspecto econômico interno do Estado, por meio da política fiscal, mas se desenvolve até afetar a própria forma social.

De fato, Rosanvallon não é o único a apontar para a transformação qualitativa da forma social a partir da crise do Estado de bem-estar social. É a partir do diagnóstico crítico dessa crise que aparecem algumas interpretações teóricas sobre uma nova forma de organização social, que comportaria uma nova racionalidade política. Essas teorias apontam para dois processos sociológicos complementares: o processo de financeirização do capital, que faz com que o capital financeiro adquira predominância sobre o capital produtivo; e o processo de consolidação de uma nova racionalidade social, caracterizada como uma racionalidade neoliberal.

Se a sobreposição do capital financeiro ao capital produtivo é fundamental no desdobramento do processo, por outro lado é apenas um componente da configuração de um novo tipo de racionalidade social. Este é o argumento desenvolvido por Dardot e Laval (2017). Ambos descrevem a situação provocada pela guinada conservadora da segunda onda reformista da seguinte forma:

> Os anos 1980 foram marcados, no Ocidente, pelo triunfo de uma política qualificada, ao mesmo tempo, de “conservadora” e “neoliberal”. Os nomes de Ronald Reagan e Margaret Thatcher simbolizam esse rompimento com o “welfarismo” da social-democracia e a implementação de novas políticas que supostamente poderiam superar a inflação galopante, a queda dos lucros e a desaceleração do crescimento. Os slogans frequentemente simplistas dessa nova direita ocidental são conhecidos: as sociedades são sobretaxadas, superregulamentadas e submetidas às múltiplas pressões de sindicatos, corporações egoístas e funcionários públicos. A política conservadora e neoliberal pareceu, sobretudo, constituir uma resposta política à crise econômica e social do regime “fordista” de acumulação do capital. Esses governos conservadores questionaram profundamente a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulamentações estritas, especialmente em matéria de direito trabalhista e representação dos assalariados. A política de demanda destinada a sustentar o crescimento e realizar o pleno emprego foi o principal alvo desses governos, para os quais a inflação se tornara o problema prioritário. (Dardot; Laval, 2016, p. 189)

Nessa breve descrição os autores conseguem sintetizar diversos aspectos do que eles caracterizam como “grande virada” neoliberal. Em primeiro lugar, deve-se

ressaltar a dupla qualificação dessa guinada política como sendo, simultaneamente, “neoliberal” e “conservadora”. Brown (2006) argumentou que se trata de duas racionalidades distintas, que possuem tanto aspectos conflitantes quanto convergentes. Dentre os aspectos convergentes, estaria o fato de que tanto a racionalidade neoliberal quanto a neoconservadora seriam antidemocráticas, isto é, rejeitam os fundamentos de um certo consenso democrático liberal estabelecido após a Segunda Guerra Mundial em torno de um projeto keynesiano de Estado de bem-estar.

Retomando a argumentação de Dardot e Laval (2016), essa intenção de ruptura com o consenso keynesiano – o “welfarismo” a que se referem – é atribuído, no modo como descrevem o processo, à ascensão de figuras de direita ao poder, Reagan e Thatcher, que se tornaram figuras representativas dessa ruptura com o consenso até então estabelecido e com a implementação de medidas políticas austeras, baseadas no corte de investimentos do Estado em nome de estabilização econômica e da maior eficiência da máquina pública, uma via política para a qual não haveria alternativas, uma vez que a crise econômica era problema objetivo, que deveria ser superado para o bem de todos.

Dessa forma, a política proposta por essa nova direita aparece como uma forma racional de enfrentamento da crise, ainda que muitas vezes consista, ainda seguindo a argumentação de Dardot e Laval, em slogans simplistas. Dentre esses slogans, destacam-se aqueles relativos à ineficiência do Estado de bem-estar e às garantias de seguridade social, sobretudo no que diz respeito aos direitos trabalhistas. Essas características motivaram uma interpretação que identificou nessas práticas e prescrições políticas, um retorno ao liberalismo clássico. Entretanto, os autores refutam essa interpretação:

> Na realidade, essas novas formas políticas exigem uma mudança muito maior do que uma simples restauração do “puro” capitalismo de antigamente e do liberalismo tradicional. Elas têm como principal característica o fato de alterar radicalmente o modo de exercício do poder governamental, assim como as referências doutrinais no contexto de uma mudança das regras de funcionamento do capitalismo. Revelam uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo. Em uma palavra, só há “grande virada” mediante a implantação geral de uma nova lógica normativa, capaz de incorporar e reorientar duradouramente políticas e comportamentos numa nova direção. (Dardot; Laval, 2016, p. 190)

Não se trata, portanto, de um mero retorno a um suposto estágio inicial do liberalismo, mas a uma nova forma exercício do poder por meio da promoção de um

novo tipo de sociabilidade e da produção de um novo tipo de subjetividade. Essa distinção é importante, pois, segundo os autores, o equívoco interpretativo obstruiu a compreensão crítica do problema em suas devidas dimensões:

> O que se destacou menos foi o caráter disciplinar dessa nova política, que dá ao governo um papel de guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais, atribui-lhe a função oficial de vigia das regras de concorrência no contexto de um conluio oficioso com grandes oligopólios e, talvez mais ainda, confere-lhe o objetivo de criar situações de mercado e formar indivíduos adaptados às lógicas de mercado. Em outras palavras, a atenção exclusiva que se deu à ideologia do laissez-faire nos desviou do exame das práticas e dos dispositivos encorajados pelos governos ou diretamente implantado por eles. Por consequência, a dimensão estratégica das políticas neoliberais foi paradoxalmente negligenciada pela crítica "antiliberal" padrão, na medida em que essa dimensão entra de imediato numa racionalidade global que permaneceu despercebida. (Dardot; Laval, 2016, p. 191)

Aqui os autores tocam em um ponto importante: neoliberalismo não se confunde com a predominância absoluta do mercado sobre um Estado combalido, nem se implementa apenas por meio de mecanismos de mercado. Ao contrário, o neoliberalismo implica, por um lado, a adoção de procedimentos de mercado pelo Estado, que dessa forma passa a operar segundo a lógica da empresa (Dardot; Laval, 2016, p. 271); mas implica, por outro lado, que o Estado desempenha papel fundamental na promoção dessa rearticulação social, como apontaram Mercille e Murphy (2018).

Brown (2006) já havia chamado a atenção para este aspecto ao mencionar os aspectos confluentes entre neoliberalismo e neoconservadorismo: ela adverte que a correta compreensão do neoliberalismo não se esgota na análise de suas políticas de desmantelamento do Estado de bem-estar social, mas no modo o como o neoliberalismo constitui uma racionalidade política que "também envolve uma específica e consequente organização do social, do sujeito e do Estado" (Brown, 2006, p. 693). Como ela explica,

> Uma racionalidade política não é equivalente a uma ideologia decorrente de ou mascarando uma realidade econômica, nem é apenas efeito do transbordamento do econômico no político ou no social. Ao invés disso, como Foucault impingiu ao termo, uma racionalidade política é uma forma específica de razão política normativa organizando a esfera política, práticas de governança e cidadania. Uma racionalidade política governa o dizível, o inteligível, e os critérios de verdade desses domínios. Portanto, embora a racionalidade política neoliberal se baseia em uma certa concepção de mercado, sua organização da governança e do social não é meramente o resultado de um vazamento do econômico para outras esferas, mas a imposição explícita de uma forma particular de racionalidade de mercado sobre essas esferas. (Brown, 2006, p. 693)

Quais seriam as caraterísticas dessa forma particular de racionalidade de mercado? Brown apresenta três:

> Primeiro, em contraste com o liberalismo clássico [...], neoliberalismo não está confinado a uma esfera expressamente econômica. Parte do que faz o neoliberalismo "novo" é que ele retrata o livre mercado, o livre comércio e a racionalidade empreendedora como almejável e normativa, como promulgada por lei e pela política social e econômica – não simplesmente força da natureza. Segundo, o neoliberalismo concebe ambas as esferas política e social como apropriadamente dominadas por interesses de mercado e como elas próprias organizadas pela racionalidade do mercado. Isto é, mais do que apenas facilitar a economia, o próprio Estado deve construir e interpretar a si próprio como em termos mercadológicos, assim como desenvolver políticas e promulgar uma cultura política que compreenda exaustivamente os cidadãos como atores econômicos racionais em todas as esferas da vida. [...] Terceiro, a racionalidade política neoliberal produz critérios de governança por meio das mesmas linhas, isto é, critérios de produtividade e rentabilidade, com a consequência de que a linguagem da governança se converte cada vez mais em linguagem de mercado, homens de negócios substituem juristas como a classe governante nas democracias liberais e as normas comerciais substituem os princípios jurídicos. (Brown, 2006, p. 694)

Dardot e Laval explicitam essa incorporação da lógica da empresa pelo Estado:

> A homogeneidade dos modos de pensar, a semelhança dos instrumentos de avaliação e validação das políticas públicas, as auditorias e os relatórios dos consultores, tudo indica que a nova maneira de conceber a ação governamental deve muito à lógica gerencial predominante os grandes grupos multinacionais. (Dardot; Laval, 2016, p. 276)

Trata-se não apenas de uma homologia semântica ou da absorção de alguns procedimentos, mas da incorporação pelo Estado de uma forma de governança oriunda dos círculos empresariais. A palavra-chave desse novo ordenamento é governança, palavra que havia caído em desuso durante o processo de formação dos Estados-nação, mas que "recuperou vigor nos países anglófonos com o sentido de uma modificação das relações entre gerentes e acionistas, até adquirir significado político e alcance normativo quando foi aplicado às práticas dos governos submetidos às exigências da globalização", tornando-se "a principal categoria empregada pelos grandes organismos encarregados de de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal, em especial o Banco Mundial nos países do Sul" (Dardot; Laval, 2016, p. 275).

Aqui se faz notar a diferença entre a onda de reformas que impulsiona o reordenamento social neoliberal em comparação com os processos de reforma anteriores à década de 1970. Como vimos (Harrinvirta, 2000; Pollit; Bouckaert, 2011),

na década de 1950 as reformas do setor público eram técnicas, não mobilizavam a opinião pública e, principalmente, eram nacionais ou mesmo setoriais. As reformas das décadas posteriores, especialmente após a “segunda onda” de reformas do final da década de 1970, as reformas adquiriram aspecto estrutural, proeminência na esfera pública e se tornaram objeto de debate internacional. Nessa conjuntura, as organizações internacionais adquiriram protagonismo na disseminação de normas para a reforma, por meio da instauração de uma espécie de governança internacional (Murphy, 2014).

Isso acarreta consequências para os Estados nacionais, principalmente no que diz respeito à sua soberania. Como explicam Dardot e Laval:

> Essa categoria política de “governança”, ou, mais exatamente, de “boa governança”, tem um papel central na difusão da norma da concorrência generalizada. A “boa governança” é a que respeita as condições de gestão sob os préstimos do ajuste estrutural e, acima de tudo, a abertura aos fluxos comerciais e financeiros, de modo que se vincula intimamente a uma política de integração ao mercado mundial. Assim, toma pouco a pouco o lugar da categoria “soberania”, antiquada e desvalorizada. Um Estado não deve mais ser julgado por sua capacidade de assegurar sua soberania sobre um território, segundo a concepção ocidental clássica, mas pelo respeito que demonstra às normas jurídicas e às “boas práticas” econômicas da governança. (Dardot; Laval, 2016, p. 276)

Como nova forma de governo, a governança produz uma mudança na organização interna do Estado e em sua articulação com a estrutura social. É possível argumentar que mudança constitui, ela própria, parte da articulação entre Estado e estrutura social: mudanças na dinâmica estrutural da sociedade, especialmente aquelas provocadas pela crescente financeirização do capital e pelo rápido desenvolvimento tecnológico, teriam modificado a racionalidade interna do Estado; este, por sua vez, articulou normativamente as necessidades e interesses em conflito, reincidindo sobre a sociedade. Hirsch se referiu explicitamente a este fato:

> Quando essas relações de força movem-se, ou seja, quando em uma situação de crise econômica, o capital vê se lucro consideravelmente prejudicado em razão de concessões sociais, e os assalariados estão politicamente enfraquecidos pelo desemprego, modifica-se todo espaço e conteúdo da política estatal, e assim também a posição relativa e o significado de cada aparelho do Estado. O desenvolvimento do capitalismo global desde os anos 1970, caracterizado pela chamada crise do Estado de bem-estar social, oferece um significativo exemplo disso. (Hirsch, 2010, p. 38)

Isso não significa, no entanto, que o Estado tenha “diminuído”, mas que sua articulação sofreu alterações. Conceber a mudança estrutural como um enfraquecimento do Estado diante de novas forças políticas ou do mercado implicaria

incorrer no equívoco já apontado de interpretar o processo de constituição do ordenamento neoliberal como um processo minimização do Estado diante do imperativo do livre mercado. Ao contrário, o Estado desempenha papel ativo e fundamental no processo de ordenamento. Resta saber como a ação do Estado, imbuído dessa nova racionalidade social, influencia a organização institucional da educação por meio dos processos de reforma e como essa reorganização provoca uma determinada configuração de sua contradição imanente entre princípios normativos e princípios funcionais.

# 4. DOIS ESTUDOS DE CASO SOBRE A REFORMA

## 4.1 A NATION AT RISK

O relatório “A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform” foi um relatório produzido pela “National Commission on Excellence in Education” nos Estados Unidos da América, por iniciativa do então Secretário de Educação do governo Reagan, Terrel H. Bell. O relatório foi concebido, simultaneamente, como “Um relatório para a Nação e o Secretário da Educação” (“A Report to the Nation and the Secretary of Education”). Tratava-se, pois, de um relatório técnico, que pretendia ser, também, “Uma carta aberta ao povo americano” (“An Open Letter to the American People”). Seu subtítulo, no entanto, não deixa margem a dúvidas a respeito de suas intenções: pretende conter e transmitir “O imperativo para a reforma educacional” (“The Imperative for Educational Reform”). Foi publicado em abril de 1983, após 18 meses de trabalho da Comissão reunida para elaborá-lo, conforme informações encontradas no próprio documento.

O relatório é significativo como objeto de estudo sobre a reforma educacional dos Estados Unidos na década de 1980, uma vez que teve grande repercussão pública, tanto na mídia como governo – provocando, inclusive, disputadas entre membros do executivo, próximos ao presidente e defensores de suas ideias para a educação, que não ficaram satisfeitos com o prognóstico apresentado, e membros do legislativo, mais moderados e atentos aos problemas levantados pelo trabalho da Comissão (Bracey, 2003; Borek, 2008).

Ao abordar retrospectivamente a produção do relatório, uma década após sua publicação, Bell (1993) admitiu que enxergava sua função na Secretaria de

Educação como uma missão de controle de danos, uma vez que o governo pretendia extinguir o Departamento de Educação e diminuir a atuação do governo na área da educação. A criação da Comissão e posterior elaboração e publicação do relatório foi planejada como uma forma de dificultar politicamente a consecução dos planos do governo. Por isso o embate entre membros do executivo e do legislativo, que se seguiu à publicação do relatório. A estratégia de Bell funcionou.

De uma perspectiva sociológica, o trabalho é importante como objeto de análise do processo político subjacente à reforma educacional norte-americana daquele período, pois foi uma força propulsora da reforma daquele país (Popkewitz, 1997). Mas é significativo, também, pela influência que exerceu sobre proposições de reforma em escala internacional (Lingard; Lewis, 2016). Além disso, como produto de uma relação conflitiva, trata-se de um documento que teve impacto direto na composição de forças políticas naquele momento.

Os objetivos do relatório são declarados em sua introdução:

> Secretary of Education T. H. Bell created the National Commission on Excellence in Education on August 26, 1981, directing it to examine the quality of education in the United States and to make a report to the Nation and to him within 18 months of its first meeting. In accordance with the Secretary's instructions, this report contains practical recommendations for educational improvement and fulfills the Commission's responsibilities under the terms of its charter. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 9)

Na carta ao Secretário de Educação que precede a introdução, lê-se:

> Our purpose has been to help define the problems afflicting American education and to provide solutions, not search for scapegoats. We addressed the main issues as we saw them, but have not attempted to treat the subordinate matters in any detail. We were forthright in our discussions and have been candid in our report regarding both the strengths and weaknesses of American education. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 6)

Trata-se, portanto, de um relatório que procura que pretende elaborar um diagnóstico a respeito da situação do sistema educacional norte-americano e propor formas de ação política que visem a melhoria dessa qualidade, fornecendo um prognóstico para as autoridades responsáveis pelo Estado. Com essa finalidade, a Comissão responsável pela elaboração do relatório foi composta por membros ilustres da área da educação e da ciência – que são apresentados em uma lista de membros que consta do próprio relatório –, que promoveram diversos eventos públicos, com finalidade consultiva e de promoção de debates sobre o tema, de modo a melhor a

informar a Comissão – conforme detalhado nos apêndices ao final do relatório. O relatório é apresentado como uma síntese dessas relações de trabalho e debate público com educadores e especialistas.

A análise se iniciou pelo título do primeiro capítulo analisado: “A Nation At Risk” (“Uma nação em risco”, em tradução literal). A escolha das palavras “A nation” denota um certo distanciamento em relação ao assunto abordado: não se trata de “nossa nação” (our nation), ou “a nação” (the nation), mas de “uma nação”, ou seja, uma nação entre várias existentes – a palavra inglesa “a” significa “uma”, implicando que pode haver outras nações. Trata-se, pois, de uma nação específica que se encontra em risco, não a totalidade das nações; mas não se especifica qual seria essa nação, marcando o distanciamento pela não especificação.

A escolha de palavras, entretanto, indica uma atribuição de valor: não se fala em “território” (territory), ou mesmo em “país” (country), mas em “nação” (nation), palavra que comporta uma carga valorativa, remetendo a uma unidade cultural, social, econômica, linguística, política, além de apenas territorial, como se percebe na ideia da nação como uma “comunidade de destino”. A palavra “risk”, por outro lado, diz respeito a uma ameaça, à aproximação de uma situação grave, de algum perigo. A palavra adquire significação negativa, indicando a existência de algo que ameace – isto é, ofereça risco – à nação. Além disso, o risco pode dizer respeito a alguma ameaça externa – o risco de ataque de uma nação inimiga, por exemplo – ou interna – o risco de uma guerra civil, por exemplo. No segundo caso, o risco pode fazer referência à possível desagregação da unidade valorativa que caracterizaria a nação – como, por exemplo, por meio de uma polarização política que conduza a uma guerra civil.

A palavra “at” indica a existência do risco, a situação ameaçadora em que se encontra a nação. A ameaça é real, mas não há, na frase, indício de inevitabilidade – como se depreenderia, por exemplo, da construção “a nation is about to collapse” (uma nação está prestes a entrar em colapso), em que as palavras “about to” indicariam uma inevitabilidade do colapso. O modo vago como a frase foi escrita também não permite depreender qualquer grau de intensidade, como gravidade do risco ou a urgência em enfrenta-lo. Nota-se a ausência do verbo “is” (está), que poderia indicar que a nação se encontra sobre risco agora. Uma escolha diferente de palavras, como “a nation is at risk”, poderia evidenciar uma maior proximidade temporal, por exemplo. Sabe-se apenas que existe um problema, uma ameaça a algo,

um risco que se atribui a uma nação, em função de um fator ainda desconhecido. Mas é a existência do risco, ainda que potencial, que caracteriza a declaração e, portanto, que se atribui à situação em que se encontra a nação.

"A nation at risk" adquire, ainda, o aspecto de um alerta: dizer que uma nação está em risco significa que uma nação, uma unidade política e cultural, está sob ameaça. O título remete, por exemplo, a notícias de jornal que abordam nações que enfrentam alguma situação grave: "uma nação em risco de guerra" poderia fazer referência a uma situação de tensão e escalada militar; "uma nação em risco de colapso econômico", a um país que se encontre em grave crise financeira; "uma nação em risco de crise alimentar", a uma país que passe por dificuldades de abastecimento em função de desastres naturais, fatores climáticos, conflito armado, aprofundamento de desigualdades econômicas, etc. Além disso, o alerta pode servir também à mobilização: constatar a existência de uma ameaça é uma forma de identificar o problema para que então se proponha uma forma de evitá-lo, de enfrentar a situação de perigo, da mesma forma como diagnosticar uma doença é um primeiro passo para prescrever o tratamento capaz de curá-la, salvando o paciente que se encontra em risco de morte. No entanto, o título não só se refere genericamente a uma nação ("A nation") – que, sendo uma entre várias, pode ser qualquer nação – como também não especifica o risco, limitando-se à constatação que, por suas características, adquire tom de alerta.

O segmento analisado abre inúmeras possibilidades para sua consecução: é possível que se especifique qual a nação que se encontra sobre risco, que se qualifique o risco e até que se proponham providências para evita-lo. É o que se espera, por exemplo, de uma reportagem jornalística, de um livro, de um discurso político ou de um relatório de Estado. Ao menos duas possibilidades se abrem para a sequência do documento: que apenas se reporte um problema, identificado como um risco a uma nação, em sentido informativo; ou que se examine a situação através de um diagnóstico, possibilitando a posterior elaboração de um prognóstico. No segundo caso, o alerta contido no título "A nation at risk" teria um sentido de mobilização para o enfrentamento do problema, ou de justificação e legitimação para uma proposta de ação, adquirindo aspecto normativo.

Após o título, apresenta-se uma epígrafe:

> All, regardless of race or class or economic status, are entitled to a fair chance and to the tools for developing their individual powers of mind and spirit to the utmost. This promise means that all children by virtue of their own efforts,

> competently guided, can hope to attain the mature and informed judgement needed to secure gainful employment, and to manage their own lives, thereby serving not only their own interests but also the progress of society itself. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 12)

A epígrafe se inicia com a palavra “All”, tudo ou todos, indicando para a existência de uma totalidade, ou a pretensão de universalidade. Ela aparece seguida de um aposto: “regardless of race or class or economic status” (independentemente de raça, classe ou status econômico), construção frasal que indica a qualificação da totalidade: uma coletividade composta por todos, sem que se atente a diferenças étnicas, de classe ou de posição econômica. Isso confirma a pretensão de universalidade. Essa pretensão, conforme se lê em seguida, diz respeito ao direito: “are entitled”, todos “têm direito”. Comprova-se aqui a pretensão universalista contida no início da epígrafe: “All, regardless of race or class or economic status, are entitled” significa que todos têm direito, sem que se faça distinções em função de pertencimento étnico, de classe ou de posses econômicas. A frase expressa a pretensão de igualdade de todos diante do direito. Caracteriza, também, uma concepção universalista de cidadania: se a palavra “todos” se refere a todos aqueles que “têm direito”, diz respeito, então, ao coletivo dos cidadãos em uma forma jurídica em que a cidadania pressupõe a igualdade de todos perante a lei.

Mas o segmento não se encerra na afirmação de que todos têm direito, em abstrato, mas qualifica de que direito se trata, ao dizer que todos têm direito “a uma chance justa e às ferramentas para desenvolver ao máximo suas capacidades individuais de mente e espírito” (“to a fair chance and to the tools for developing their individual powers of mind and spirit to the utmost”). Que todos tenham direito “a uma chance justa” (“to a fair chance”) significa que o direito universal diz respeito ao acesso à chance de fazer algo – no caso, à chance de desenvolver ao máximo suas potencialidades. Que se trate de uma “chance” quer dizer que o direito deve garantir a oportunidade de cumprir essa meta, não que ela será, efetivamente, cumprida. Ao direito cabe promover oportunidades. Se tais oportunidades serão ou não cumpridas é algo que extrapola a esfera do direito – pode, por exemplo, dizer respeito à esfera dos deveres, da responsabilidade individual.

Porém, não é apenas à chance justa de desenvolvimento individual, por meio da igualdade de oportunidades, que os cidadãos devem ter acesso por direito, mas também “às ferramentas” (“to the tools”) para se desenvolver. O direito, portanto,

deve garantir a oportunidade justa, igualitária, de desenvolvimento individual, bem como as ferramentas necessárias para que esse desenvolvimento se efetive. De qualquer forma, prover as ferramentas não implica, ainda, que ao direito caiba garantir a efetivação desse desenvolvimento. Ao afirmar que todos têm direito "a uma chance justa e às ferramentas para desenvolver suas capacidades individuais", atribui-se ao direito a garantia de meios para o desenvolvimento individual, na forma de oportunidades igualitárias de perseguir esse objetivo e de ferramentas que se possam utilizar para esse fim. O direito, então, é apresentado como meio para o desenvolvimento de "capacidades individuais", ou seja, um meio para que indivíduos persigam um objetivo individual, que aqui é apresentado como pressuposto. O universalismo do direito, seu caráter igualitário, é apresentado como fator de justiça na promoção desse interesse dos indivíduos que compõem o coletivo daqueles que gozam do direito, os cidadãos. O indivíduo é o foco da norma.

Também as capacidades que se devem desenvolver são especificadas: trata-se de "capacidades individuais de mente e espírito" ("individual powers of mind and spirit"), ou seja, capacidades intelectuais, que dizem respeito à inteligência, à sabedoria e à consciência. Espera-se, ademais, que essas capacidades se desenvolvam "ao máximo" ("to the utmost"). Assim, o desenvolvimento, "ao máximo", das faculdades intelectuais do indivíduo (i.e., de cada indivíduo titular de direito), é apresentado como uma pretensão normativa: a frase é apresentada de modo assertivo, afirmando que todos devem ter direito às condições e ferramentas necessárias ao desenvolvimento de suas faculdades intelectuais individuais, independentemente de sua posição social. Com isso, é possível caracterizar a primeira afirmação como uma declaração de princípio, a expressão de uma pretensão normativa subjacente ao documento – pretensão normativa que diz respeito ao modo como o Estado deve, pela via do direito, fornecer os meios necessários ao desenvolvimento intelectual individual de seus cidadãos.

Essa pretensão normativa se confirma e se qualifica na sequência do texto da epígrafe, na qual a asserção anterior é apresentada como uma "promessa" ("This promise"). A pretensão normativa é, então, apresentada como algo que se promete, a assunção de um compromisso que se estabelece entre Estado e cidadãos por meio do direito. Como promessa, no entanto, diz respeito a algo que se pode esperar ou que se pretende atingir, mas que ainda não se realizou. A promessa consiste – "significa" (means), conforme o texto – em que "todas as crianças, em virtude de seus

próprios esforços, orientadas competentemente, podem esperar adquirir o juízo maduro e informado necessário para assegurar emprego proveitoso e a conduzir suas próprias vidas". Uma promessa de pretensão universalista, posto que seu significado se dirige a "todas as crianças". O objeto dessa promessa é a aquisição do "juízo maduro e informado" que seria necessário a uma vida produtiva em sociedade. Trata-se, portanto, de uma promessa de aquisição de autonomia, que se dirige a todas as crianças. Mas que se dirige a todas as crianças justamente como "promessa", cuja realização depende "dos próprios esforços" de cada criança. É "em virtude de seus próprios esforços" ("by virtue of their own efforts") que as crianças "podem esperar adquirir o juízo maduro e informado" ("can hope to attain the mature and informed judgemente").

Com isso, o aspecto universalista da promessa universalista adquire um enfoque individual, pois é "em virtude de seus próprios esforços" que elas podem "esperar adquirir" aquilo que precisam para viver de modo produtivo. A expectativa de sucesso na conquista da autonomia está condicionada ao esforço individual na persecução desse objetivo. O esforço individual, no entanto, não ocorre de modo solitário, mas "competentemente orientado" ("competently guided"). Alguém, portanto, conduz o processo de aquisição do "juízo maduro e informado". Aqui se vislumbra um conteúdo pedagógico que remete ao conceito de educação como condução da criança ao longo de seu desenvolvimento até a aquisição da autonomia. Toda criança possui o potencial de se tornar autônomo e pode ter a esperança de conseguir atingir a maturidade, entendida como condição daquele que é emancipado. Mas para que esse potencial se efetive, é necessário que ela se dedique, se esforce individualmente, usufruindo da orientação competente que lhe é oferecido pela educação. A pretensão normativa que se revela é, portanto, uma pretensão normativa de caráter pedagógico, que remete a princípios iluministas e liberais, tendo a autonomia, a liberdade individual, como finalidade do processo educativo que deve estar disponível a todos.

O aspecto liberal dessa promessa se confirma no modo como ela é caracterizada: a aquisição da autonomia depende dos esforços próprios dos indivíduos e é considerado um meio necessário para adquirir e exercer um "emprego proveitoso" ("gainful employmento") e "para conduzir sua própria vida" ("to manage their own lives"). Aquisição de autonomia é, portanto, concebida como finalidade do processo pedagógico e também meio para a integração econômica e condução da vida privada – expressa em termos de administração, gerenciamento, direção,

conforme a pluralidade semântica do verbo inglês “to manage”, escolhido em detrimento de outros verbos que poderiam ser utilizados para fazer referência à condução da vida. O final da longa frase encerra a exposição do significado da promessa com uma síntese entre o interesse individual apresentado como finalidade do processo educativo e o interesse público: “ assim servindo não apenas a seus próprios interesses, mas também ao do progresso da própria sociedade” (“thereby serving not only their own interests but also the progress of society itself”). O uso da palavra “thereby” indica que é a partir do desenvolvimento autônomo do indivíduo, entendido como aquisição do “juízo maduro e informado” e como integração econômica pela aquisição de um emprego lucrativo e livre condução de sua vida privada, que ele servirá “não apenas a seus próprios interesses, mas ao progresso da própria sociedade”.

Assim ocorre a identificação do interesse individual com o interesse coletivo. Pela lógica do texto, seria de se esperar que o indivíduo maduro, bem informado, apto a se empregar no mercado de trabalho e a conduzir livremente seus negócios privados, agirá em benefício da sociedade, promovendo o progresso. Não se concebe, no texto, a possibilidade de que possa haver um conflito entre o interesse individual e o interesse social. Que um indivíduo maduro conduza seus interesses de acordo com o interesse social é assumido como um pressuposto do argumento. A ideia de progresso aparece como chave para a identificação entre interesse individual e interesse social: aquele que progride em sua trajetória, conseguindo um emprego proveitoso e sendo capaz de conduzir sua própria vida privada, contribui, por extensão, com o progresso da sociedade. Dessa forma, que as crianças se tornem economicamente produtivas e se tornem aptas a administrar a própria existência individual é um fator do progresso social. O progresso social, concebido a partir dessa concepção econômica, é, em última instância, a finalidade da educação que se revela na epígrafe do documento.

Em síntese, a epígrafe encerra uma pretensão normativa de caráter pedagógico e universalista: que todas as crianças tenham a possibilidade de se desenvolver, integrando-se à sociedade de forma proveitosa e, com isso, contribuindo para o progresso da própria sociedade. O caráter universalista é concebido como o direito de que todos tenham uma chance justa de acesso aos meios de se desenvolver, incluindo a condução pedagógica adequada. O usufruto desses meios está condicionado pelo mérito individual, pelos esforços do indivíduo ao longo do

processo educativo. Se bem aproveitado, o processo educativo conduzirá a uma integração social proveitosa ao indivíduo e à sociedade, de acordo com a identificação de interesses individual e social que o documento assume. Tem-se com isso uma ideia de justiça social concebida a partir da igualdade de acesso de todos à educação.

Qual o significado que essa epígrafe adquire ao aparecer após o título do documento, “A nation at risk”? Uma hipótese é de que a pretensão normativa apresentada pela epígrafe seria um fundamento normativo da nação que ora se encontra em risco. Ao assumir posição de destaque no texto, como epígrafe do documento, é possível supor que justamente em torno desse fundamento valorativo se constitui o risco que ameaça a nação. O que estaria sob risco, então, seria justamente a educação formal do país. Nesse caso, o problema deveria ser explicitado e analisado na sequência do texto. Além disso, se o texto realmente possui pretensões normativas, seria necessário, também, que se propusessem formas de enfrentar e resolver o problema, ou que se procurasse justificar e legitimar as escolhas políticas apresentadas, que nesse caso versariam sobre a área da educação. De qualquer forma, a epígrafe não faz menção explícita a qualquer nação em particular ou a riscos que a ameacem, de modo que a sequência do texto deve explicitar o problema da nação em risco e explicar a relação deste com a educação.

É justamente o que faz o primeiro parágrafo do texto:

> Our Nation is at risk. Our once unchallenged preeminence in commerce, industry, science, and technological innovation is being overtaken by competitors throughout the world. This report is concerned with only one of the many causes and dimensions of the problem, but it is the one that undergirds American prosperity, security, and civility. We report to the American people that while we can take justifiable pride in what our schools and colleges have historically accomplished and contributed to the United States and the well-being of its people, the educational foundations of our society are presently being eroded by a rising tide of mediocrity that threatens our very future as a Nation and a people. What was unimaginable a generation ago has begun to occur--others are matching and surpassing our educational attainments. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 13)

O início do parágrafo apresenta uma mudança de ênfase em relação ao título: o que se diz agora é que “Nossa nação está em risco”. Não se trata mais de “uma nação”, consequentemente qualquer nação, uma entre muitas, mas de “nossa nação”. O texto interpela diretamente um coletivo, apresentado na primeira pessoa do plural (envolvendo, portanto, o emissor): nós. A existência de um “nós” coletivo é tomada como pressuposto e a nação é apresentada como fator de identificação desse

coletivo. É justamente esse fator de identificação, aquilo que permite com que cada leitor se identifique aos demais e ao emissor em uma ampla coletividade, que está sob risco. Aqui, a presença do verbo “is” também se apresenta como um elemento de variação: não só não se trata mais de uma nação (qualquer) em risco, mas de nossa nação que “está em risco”. Com isso, a formulação adquire um caráter de urgência pela presentificação do risco: não se trata de um risco abstrato que pode aparecer no futuro, mas de um risco que aí “está”.

A mudança de ênfase de perspectiva (“Nossa nação”) e temporal (“está em risco”) determina o modo como se compreende o teor do documento: não se trata de uma frase que poderia constar em uma reportagem sobre uma nação distante, senão na fala de um nativo que pede socorro. É uma frase mais adequada à propaganda política de um agitador Colocada no início de um parágrafo e sem aspas, ela adquire um tom de denúncia, alerta e mobilização diante de um perigo que diz respeito a todos “nós”, cidadãos que fazem parte da “nossa nação” que agora “está em risco”. O sentido que o documento adquire é o da mobilização diante do perigo, do “risco” que é enfim apresentado na sequência do texto: “Nossa outrora incontestável proeminência no comércio, indústria, ciência e inovação tecnológica está sendo superada por competidores por todo o mundo” (“Our once unchallenged preeminence in commerce, industry, science, and technological innovation is being overtaken by competitors throughout the world”). Perder a proeminência comercial, industrial, científica e tecnológica em relação às demais nações, esse é o risco que corre a “nossa nação”. Ela corre esse risco porque essa proeminência, outrora inconteste, “está sendo superada por competidores por todo o mundo”. É significativo o modo como se caracterizam as demais nações no texto do documento: “competidores”.

O desenvolvimento econômico e tecnológico é concebido nos termos de uma competição, na qual “competidores” tentam superar uns aos outros. O sistema internacional seria, assim, um sistema de competidores que se organiza em torno da disputa por avanços econômicos e tecnológicos. A competição é apresentada como fator fundamental na relação entre os países. Seu objetivo é a proeminência econômica e tecnológica. Aqui se revela uma lógica econômica subjacente ao documento, cuja retórica se organiza em torno da ideia de que a política internacional se organiza em torno da competição econômica entre os países. No entanto, o relatório se concentra em um único aspecto dessa competição, conforme ele especifica em seguida:

> This report is concerned with only one of the many causes and dimensions of the problem, but it is the one that undergirds American prosperity, security, and civility. We report to the American people that while we can take justifiable pride in what our schools and colleges have historically accomplished and contributed to the United States and the well-being of its people, the educational foundations of our society are presently being eroded by a rising tide of mediocrity that threatens our very future as a Nation and a people. What was unimaginable a generation ago has begun to occur--others are matching and surpassing our educational attainments. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 13)

"O relatório se preocupa apenas com uma das várias causas e dimensões do problema" ("This report is concerned with only one of the many causes and dimensions of the problem"), que, portanto, será o objeto do prognóstico a ser elaborado. Esse problema específico é eleito como objeto em função de sua importância, pois se trata de problema que diz respeito à dimensão que "sustenta a prosperidade, segurança e civilidade da América" ("undergirds American prosperity, security, and civility"). Portanto, a escolha do aspecto eleito como objeto do relatório se justifica por sua importância como sustentáculo da nação americana.

Aqui o argumento adquire contornos claros: a nação está em risco porque um fator essencial ao seu desenvolvimento se encontra em xeque. Mais especificamente, esse fator se encontra defasado, conforme se depreende da sequência: as instituições educacionais ("schools and colleges"), que antes eram motivo de "orgulho justificável" ("justifiable pride") em função de suas realizações e contribuições históricas (ou seja, passadas), se tornaram um fator de risco para a nação, porque permitiram que "os fundamentos educacionais de nossa sociedade" ("the educational foundations of our society") sejam agora solapados por "uma crescente tendência à mediocridade que ameaça nosso próprio futuro como uma nação e um povo" ("a rising tide of mediocrity that threatens our very future as a Nation and a people").

O sistema educacional, portanto, é o fator, dentre vários, que coloca a nação em risco. A causa desse risco é justamente a crescente competitividade que os demais países alcançaram quando se comparam seus resultados com aqueles do sistema nacional de educação dos Estados Unidos: "O que era inimaginável a uma geração atrás começou a ocorrer – outros estão alcançando e ultrapassando nossas conquistas educacionais" ("What was unimaginable a generation ago has begun to occur--others are matching and surpassing our educational attainments").

Se o sistema internacional de Estados fora concebido anteriormente como um sistema de competição entre os diversos Estados-nação, aqui a educação é concebida como fator fundamental da competição – o sustentáculo do desenvolvimento nacional – e a partir dos resultados que ela apresenta, em termos de ganhos para o país. A educação se concebe a partir do desenvolvimento nacional e da competição, de acordo com uma lógica de resultados. É em função desses fatores que se justifica tomar a educação como objeto de reflexão, no sentido da elaboração de um prognóstico. O argumento se construirá justamente sobre esse fundamento, a ideia de que o sistema educacional serve ao progresso da nação e à competição internacional. O que se apresentará em seguida será um desdobramento dessa estrutura básica de argumentação, no sentido de especificar os termos, explicar as causas do problema e propor ações para tentar resolvê-lo. O modo específico como o argumento se desdobra é significativo e deve ser analisado e alguns de seus aspectos.

A passagem seguinte é reveladora do teor da argumentação:

> If an unfriendly foreign power had attempted to impose on America the mediocre educational performance that exists today, we might well have viewed it as an act of war. As it stands, we have allowed this to happen to ourselves. We have even squandered the gains in student achievement made in the wake of the Sputnik challenge. Moreover, we have dismantled essential support systems which helped make those gains possible. We have, in effect, been committing an act of unthinking, unilateral educational disarmament. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 13)

O vocabulário é bélico: faz referência a uma situação hipotética de conflito com um poder estrangeiro não-amigável (“an unfriendly foreign power”) para argumentar que que a tentativa, por uma tal força estrangeira, de “impor à América a performance educacional medíocre que existe hoje, nós poderíamos tê-lo visto como um ato de guerra” (“to impose on America the mediocre educational performance that exists today, we might well have viewed it as an act of war”). Daí se nota não apenas o vocabulário bélico, mas a gravidade que se atribui ao problema: a situação educacional do país é tão ruim que se compara a um dano provocado pela guerra; mais ainda: a situação é tão ruim que poderia ser do interesse de um inimigo externo provocá-la. Ressalte-se o uso da palavra performance, utilizada como parâmetro para a mensuração da mediocridade: é a performance que é medíocre.

No entanto, a situação problemática – a mediocridade da performance educacional do país – não foi produto de um conflito, não foi imposto por uma força

estrangeira. Pois “nós permitimos que isso acontecesse a nós mesmos” (“we have allowed this to happen to ourselves”). Aqui se percebe a responsabilização de todos os membros da nação: o uso da primeira pessoa do plural, “nós” (“we”), como o sujeito que “permitiu” (“have allowed”) que a situação chegasse a esse ponto de mediocridade, prejudicando a todos, “a nós mesmos” (“to ourselves”). Fomos “nós”, os membros da nação, que “desperdiçamos os ganhos em realizações estudantis obtidos na esteira do desafio do Sputnik” (“We have even squandered the gains in student achievement made in the wake of the Sputnik challenge”).

Aqui o autor do texto constrói uma identidade com o público leitor, conjugando autor e receptor em um sujeito coletivo, “nós”, que se identifica pelo pertencimento à nação. Ao fazê-lo, faz com que todos compartilhem da responsabilidade pelo problema: “nós” somos responsáveis pelas perdas, pela má situação da educação, pela “crescente tendência à mediocridade que ameaça nosso próprio futuro como uma nação e um povo” (“rising tide of mediocrity that threatens our very future as a Nation and a people”). “Nós” somo, portanto, responsáveis, enquanto sujeito coletivo de cidadãos de um país, pelo risco em que “nossa nação” ora se encontra. Essa responsabilização coletiva é caracterizada como uma responsabilidade ativa, em termos de escolha e ação política: “nós desmantelamos sistemas de suporte essenciais que tornaram aqueles ganhos possíveis” (“we have dismantled essential support systems which helped make those gains possible”).

O parágrafo se encerra retomando a metáfora bélica com a qual a competição internacional é caracterizada, ao mesmo tempo em que reafirma a responsabilização coletiva de todos os membros da nação pela má situação da educação nacional: “Nós cometemos, de fato, um ato impensável, unilateral de desarmamento educacional” (“We have, in effect, been committing an act of unthinking, unilateral educational disarmament”). Aqui a metáfora bélica torna explícito o modo como a educação é concebida como meio para atingir um fim externo, relacionado à competição internacional: ela é caracterizada metaforicamente como a arma de uma suposta guerra, pois é objeto de “desarmamento educacional” (“educational disarmament”) – desarmamento que, ainda pior do ponto de vista da retórica, foi levado a cabo como um ato “impensado, unilateral” (“unthinking, unilateral”), portanto um ato irracional e desprovido de compensações pelo oponente (o ato de desarmamento só pode ser unilateral se se pressupõe que poderia envolver mais de um lado em conflito).

A relação entre os países no sistema internacional de Estados é concebida a partir da competição tecnológica e econômica, caracterizada metaforicamente como uma guerra. A educação é considerada como uma arma dessa guerra, ou seja, como meio para uma finalidade externa, relacionada à competição. O fato de que a performance educacional tenha declinado é concebido, consequentemente, como um fator de risco na competição/guerra entre os países. Por outro lado, todos os cidadãos da nação são considerados responsáveis pelo problema.

O documento segue:

> Our society and its educational institutions seem to have lost sight of the basic purposes of schooling, and of the high expectations and disciplined effort needed to attain them. This report, the result of 18 months of study, seeks to generate reform of our educational system in fundamental ways and to renew the Nation's commitment to schools and colleges of high quality throughout the length and breadth of our land. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 13-14)

A sequência deixa de lado a metáfora bélica para se concentrar no problema concreto da educação. Esse problema diz respeito à perda de sentido que se atribui socialmente à educação: "Nossa sociedade e suas instituições educacionais parecem ter perdido de vista os propósitos básicos da educação escolar" ("Our society and its educational institutions seem to have lost sight of the basic purposes of schooling"). Que "Nossa sociedade" tenha "perdido de vista os propósitos básicos da educação escolar", implica uma dimensão social do problema, em que se repõem o sujeito coletivo: "nossa sociedade" deixou escapar o sentido da prática educacional, portanto ela, "nossa sociedade", está na raiz do problema, que novamente diz respeito ao sujeito coletivo, "nós".

Dizer que a sociedade perdeu de vista "os propósitos básicos da educação escolar" implica que a perda de sentido diz respeito à sociedade em geral, se tratando, pois, de um problema que diz respeito às várias esferas sociais – o problema pode ser cultural, político ou ambos. Que a sociedade tenha perdido de vista "os propósitos básicos da educação escolar" significa que a sociedade em geral, e consequentemente os indivíduos que fazem parte dela, já não possuem clareza do mínimo necessário para fazer com que a educação funcione, seus próprios fundamentos, seus aspectos mais básicos. Como organizar a educação escolar, fazê-la funcionar, sem ter clareza de seus "propósitos básicos"? Aqui, o problema da ausência de sentido da prática educacional é colocado de modo explícito e genérico

– no sentido da generalidade, pois é um problema que diz respeito à sociedade como um todo.

O problema é caracterizado de modo ainda mais grave quando se argumenta que não apenas “nossa sociedade”, mas também “suas instituições educacionais parecem ter perdido de vista os propósitos básicos da educação escolar” (“its educational institutions seem to have lost sight of the basic purposes of schooling”). Dizê-lo significa afirmar que as próprias instituições responsáveis pela educação escolar perderam de vista os propósitos básicos dessa prática. Isso equivale a dizer que as instituições educacionais perderam de vista seu próprio propósito. Ou seja, as instituições escolares já não têm clareza de sua própria razão de ser, de seu propósito perante a sociedade e a nação.

É importante ressaltar que o argumento se desenvolve no sentido de apontar para uma mudança de situação: dizer que a sociedade geral, e as instituições educacionais em particular, “parecem ter perdido de vista os propósitos básicos da educação escolar” (“seem to have lost sight of the basic purposes of schooling”) significa argumentar que esses “propósitos básicos” já estiveram em evidência. No passado, havia clareza sobre quais seriam os “propósitos básicos da educação escolar” na sociedade e em suas instituições educativas. Esse era o tempo em que os Estados Unidos alcançavam grandes realizações educacionais e se demonstravam imbatíveis nesse quesito. Dito de outra forma: a qualidade da performance educacional, isto é, dos resultados da educação escolar, depende da clareza a respeito dos “propósitos básicos da educação escolar” na sociedade e nas instituições educacionais.

O que o relatório identifica, portanto, é a carência de sentido que se institui a partir de uma mudança de enfoque: nós, como sociedade e nação, incluindo as instituições responsáveis, já tivemos clareza em relação aos propósitos básicos da educação escolar e por isso produzíamos resultados acima da média, mas perdemos esse propósito de vista e por isso sofremos com o declínio de nossa performance educacional, dos resultados que alcançamos com o sistema atualmente instituído. Contrapõe-se um suposto tempo passado de clareza de propósitos e riqueza de conquistas, uma situação bem ordenada e que favorecia o progresso, a um tempo presente em que a ordem foi quebrada, em que os propósitos já não são claros, em que, como consequência, os resultados estão em declínio.

Esse sentido se confirma pela complementação da frase: perdeu-se de vista também “as altas expectativas e esforços disciplinados necessários para atingi-los” (“the high expectations and disciplined effort needed to attain them”). Atingir resultados significativos em termos de performance educacional implica em manter as expectativas altas, ou seja, estipular metas ambiciosas e se esforçar de modo disciplinado para atingi-las. Tanto uma coisa como outra também escapam do foco na sociedade atual e em suas instituições educativas: já não se nutrem altas expectativas, nem se tem em mente a necessidade do esforço disciplinado necessário para conquistar grandes realizações.

Com tudo isso, pressupõe-se a necessidade de alterar a situação atual, reestabelecendo a ordem anteriormente existente – em termos de clareza de propósitos, expectativas e meios de realizá-los – e, assim, melhorando os resultados do sistema educacional, reestabelecendo também, por consequência, o progresso e a predominância da nação na área da educação, superando novamente os competidores, de modo a restaurar a primazia da “nossa nação” em relação às demais.

Justamente esse é o objetivo do relatório, declarado explicitamente na sequência do texto: “Esse relatório, resultado de 18 meses de estudo, procura gerar a reforma do nosso sistema educacional de maneiras fundamentais” (“This report, the result of 18 months of study, seeks to generate reform of our educational system in fundamental ways”). Aqui se nota a tentativa de justificação e legitimação da reforma proposta pelo relatório, que resultou de “18 meses de estudo”. A reforma se justifica pela necessidade de melhoria do sistema, cuja qualidade está aquém do esperado, e se legitima como proposta elaborada a partir de um estudo da situação. Ela é produto dos “esforços disciplinados” que atualmente estão em falta. Propõe uma concepção racional de mudança no momento em que falta clareza à sociedade, e às próprias instituições responsáveis, sobre os aspectos mais básicos necessários para melhorar a situação.

A reforma proposta seria a solução dos problemas. Ela é a chave que pode conter a crescente mediocridade. Mas para obter sucesso na tentativa de reestabelecer a qualidade da educação, não pode se tratar de uma reforma tópica, superficial. Ela deve ser uma “reforma do nosso sistema educacional em maneiras fundamentais” (“reform of our educational system in fundamental ways”). Para que a qualidade do sistema educacional seja reestabelecida, se faz necessária uma reforma

profunda desse sistema, uma reforma que altere o sistema a partir de seus fundamentos. Alterar o sistema a partir de seus próprios fundamentos, atacando o problema pela raiz e dessa forma reestabelecendo sua qualidade, esse é o modo de operação da reforma necessária, racionalmente planejada.

Nesse sentido, a reforma também almeja “renovar o compromisso da Nação com escolas e colleges de alta qualidade por toda a extensão de nosso país” (“to renew the Nation’s commitment to schools and colleges of high quality throughout the length and breadth of our land”). O argumento do texto consiste em dizer que se perdeu de vista as “altas expectativas” referentes ao sistema, logo a reforma deve “renovar o compromisso da Nação” com a alta qualidade das instituições educacionais em todo o território da nação. Aqui aparecem indícios de mobilização (“renovar o compromisso da nação”) como complemento ao compartilhamento da responsabilidade de todos os membros da nação com a situação de declínio da qualidade da educação. Se todos são responsáveis pela má situação, todos, na forma do sujeito coletivo – Nação – devem se comprometer com o reestabelecimento da alta qualidade do sistema, pelo aumento da qualidade das instituições. Aqui se faz notar também a pretensão de abarcar a totalidade das instituições nacionais (“por toda a extensão de nosso país”), elevando a qualidade de todas elas, portanto do sistema nacional. A reforma deve alterar a totalidade do sistema e de modo fundamental.

Em seguida, o relatório expõe as causas que teriam provocado a oclusão do sentido fundamental da educação na sociedade e nas instituições educativas:

> That we have compromised this commitment is, upon reflection, hardly surprising, given the multitude of often conflicting demands we have placed on our Nation’s schools and colleges. They are routinely called on to provide solutions to personal, social, and political problems that the home and other institutions either will not or cannot resolve. We must understand that these demands on our schools and colleges often exact an educational cost as well as a financial one. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 14)

A razão da ausência de foco seria a “multiplicidade de demandas frequentemente conflitivas que colocamos sobre as escolas e colleges de nossa Nação” (“the multitude of often conflicting demands we have placed on our Nation’s schools and colleges”). As instituições educacionais teriam sido sobrecarregadas por demandas que lhe são estranhas, frequentemente contraditórias, e que teriam, portanto, retirado o foco das funções essenciais que as instituições educativas deveriam cumprir. Ela teria sido “chamada a prover soluções a problemas pessoais,

sociais e políticos que o lar e outras instituições ainda não teriam ou não podem resolver" ("called on to provide solutions to personal, social, and political problems that the home and other institutions either will not or cannot resolve").

Problemas "pessoais, sociais e políticos" são concebidos, portanto, como fatores externos, estranhos à função original da escola. Que eles tenham sido incorporados como demandas às instituições escolares é percebido como parte do problema. A própria pluralidade dessas demandas é entendida como um problema, já que muitas vezes são "conflitivas". A ampla gama de demandas externas atribuídas às instituições de ensino acaba por onerá-las, fazendo com que percam o foco e se desviem de sua função original. Elas "exigem um custo educacional" ("exact an educational cost"), sobrecarregando as instituições, além de torná-las mais dispendiosas – portanto menos eficientes e produtivas, seria possível argumentar –, pois também possuem um custo financeiro ("as well as a financial one").

O capítulo se encerra com uma exortação à ação, no sentido da mobilização da população para o enfrentamento dos problemas expostos:

> On the occasion of the Commission's first meeting, President Reagan noted the central importance of education in American life when he said: "Certainly there are few areas of American life as important to our society, to our people, and to our families as our schools and colleges." This report, therefore, is as much an open letter to the American people as it is a report to the Secretary of Education. We are confident that the American people, properly informed, will do what is right for their children and for the generations to come. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 14)

A importância central da educação é reconhecida pelo então presidente Reagan, autoridade máxima da nação que se encontra em risco. Ele reconhece que "há poucas áreas da vida Americana tão importantes para a nossa sociedade, nosso povo e nossas famílias quanto nossas escolas e colleges" ("there are few areas of American life as important to our society, to our people, and to our families as our schools and colleges"). Com esse reconhecimento da importância fundamental da educação, o relatório procura se legitimar politicamente como algo além de um relatório técnico, produzido para um ministério responsável por uma área administrativa, mas como "uma carta aberta ao povo Americano" ("an open letter to the American people"), que a por meio dela se encontrará "apropriadamente informado" ("properly informed") e assim estará conclamado à ação: "fará aquilo que é certo para suas crianças e para as gerações que virão" ("will do what is right for their

children and for the generations to come"), isto é, implementarão a reforma proposta pelo relatório, ou no mínimo darão suporte a ela.

A análise desse primeiro capítulo deixa claro qual é o risco ao qual o título do documento se refere: trata-se do risco de declínio da capacidade competitiva dos Estados Unidos, risco que tem como uma de suas fontes o declínio da performance do sistema educacional do país, cujos resultados estariam aquém do que seria esperado, sendo alcançado e mesmo superado por outros países, competidores no sistema internacional de Estados. O documento constrói o argumento de modo a justificar a necessidade de intervenção no sistema educacional para melhorar sua qualidade, resgatando os propósitos originais do sistema educacional, que estaria sobrecarregado por demandas externas e por isso já não conseguiria cumprir sua função. Com isso, a proposta de reforma procura se legitimar, legitimando também a concepção que se faz da educação como meio para a otimização da capacidade competitiva do país em relação aos demais.

O capítulo seguinte se limita a reafirmar essa retórica, acentuando seu sentido de autolegitimação pelo desenvolvimento do argumento a partir da caracterização mais detida da situação, apresentando explicitamente "O risco" ("The Risk") que até então fora estava subentendido no texto. Desde o início o capítulo demonstra o sentido de mobilização para a ação:

> History is not kind to idlers. The time is long past when American's destiny was assured simply by an abundance of natural resources and inexhaustible human enthusiasm, and by our relative isolation from the malignant problems of older civilizations. The world is indeed one global village. We live among determined, well-educated, and strongly motivated competitors. We compete with them for international standing and markets, not only with products but also with the ideas of our laboratories and neighborhood workshops. America's position in the world may once have been reasonably secure with only a few exceptionally well-trained men and women. It is no longer. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 14)

"[A] história não é generosa com indolentes" ("History is not kind to idlers"). Trata-se de uma dramatização: o povo americano tem sido indolente ao permitir que a qualidade do sistema educacional declinasse, promovendo o "desarmamento educacional". Há ainda um segundo sentido: ao dizer que "a história não é generosa com indolentes", subentende-se que é necessário não se acomodar, não assumir uma postura de letargia. Conquistar a generosidade da história demanda ação, uma postura ativa diante dos dilemas que se apresentam no tempo histórico. Se o povo foi indolente ao permitir que a qualidade do sistema educacional declinasse, ele deve

adotar uma postura ativa para superar esse problema, trabalhando para melhorar a qualidade do sistema e assim maximizar o desenvolvimento do país – e, por extensão, sua capacidade competitiva.

É o próprio tempo histórico que conclama à ação, ao impô-la como necessária para que assegure a prosperidade da nação, pois “Há muito passou o tempo em que o destino da América estava assegurado apenas pela abundância de recursos naturais e pelo inexaurível entusiasmo humano e pelo nosso relativo isolamento dos problemas malignos das civilizações mais antigas” (“The time is long past when American’s destiny was assured simply by an abundance of natural resources and inexhaustible human enthusiasm, and by our relative isolation from the malignant problems of older civilizations”). Essa frase é significativa pelo modo como ela caracteriza as dificuldades que o tempo presente apresenta à nação, enquanto simultaneamente demarca sua especificidade, seu caráter singular diante dos outros países, que a difere das “civilizações mais antigas” e seus “problemas malignos”. O documento pretende apresentar uma situação de risco que acomete a nação, mas não sem reafirmar sua grandeza, sua singularidade, aquilo que faz com que ela adquira conteúdo valorativo perante o povo que é conclamado a agir para sua preservação e para seu progresso.

Pelo respeito que o povo tem à nação em sua singularidade, justifica-se que ele seja conclamado à ação em função da mudança de época, na qual essa própria singularidade é colocada em causa: a nação é singular, demonstrava-se imbatível em suas conquistas e mantinha relativa distância dos problemas que acometiam as outras nações; “O mundo, entretanto, é uma aldeia global” (“The world is indeed one global village”). A palavra inglesa “indeed” ressalta a realidade da afirmação – “O mundo é de fato uma aldeia global” – que se contrapõe à ideia de uma autonomia absoluta dos Estados Unidos em relação aos demais países. Por isso a distância só pode ser relativa, um “isolamento relativo” (“relative isolation”), que já não se sustenta em um período de globalização, em que “Vivemos em meio a competidores determinados, bem-educados e fortemente motivados” (“We live among determined, well-educated, and strongly motivated competitors”).

Nessa última frase, é possível notar dois aspectos: em primeiro lugar, a competição entre os países volta a ser colocada como fator fundamental da argumentação; em segundo lugar, a educação é representada como fator positivo na competição, pois o fato de que os competidores sejam “bem-educados” é apontado

como parte do problema. Nesse mundo globalizado, em que surgem competidores dispostos a superar a proeminência norte-americana, já não bastam a abundância de recursos naturais e o entusiasmo humano, fatores distintivos da nação em um tempo passado. Para estar apto a competir, é necessário que o país disponha de outros recursos, indispensáveis à nova realidade, entre eles uma boa educação. Novamente, a necessidade de enfocar a questão educacional é justificada em função da competição internacional.

A caracterização do risco se constrói por meio da caracterização da competição internacional, comprovando a posição central que ela ocupa na construção do argumento do documento: “Nós competimos com eles por posição e mercados internacionais” (“We compete with them for international standing and markets”), ou seja, trata-se de uma competição por posicionamento na divisão geopolítica do poder e da economia. Não se trata de uma disputa direta e violenta por meio do conflito armado, de uma guerra – apesar da retórica bélica previamente utilizada com o sentido de mobilização –, mas de uma competição política e econômica.

Nesse sentido, importam os termos em que se desdobra a competição: ela não se restringe à competição entre produtos, “mas também com ideias de nossos laboratórios e workshops locais” (“but also with the ideas of our laboratories and neighborhood workshops”). O conhecimento, principalmente o conhecimento científico e especializado, é um fator essencial na competição internacional. Um conhecimento que se desenvolve rapidamente e que não está monopolizado. Aqui se caracteriza a mudança no regime do conhecimento e seu impacto em uma nova economia política global: “A posição da América no mundo já pôde estar razoavelmente assegurada com apenas uns poucos homens e mulheres excepcionalmente bem treinados. Não mais” (“America’s position in the world may once have been reasonably secure with only a few exceptionally well-trained men and women. It is no longer”).

O problema, portanto, é quantitativo: já não basta ter “apenas uns poucos” (“only a few”) profissionais qualificados, especializados por meio de um treinamento rigoroso. Mas a construção frasal não exclui a possibilidade de que o problema seja também qualitativo, referente à qualificação dos profissionais: já não basta ter “homens e mulheres excepcionalmente bem treinados” (“exceptionally well-trained men and women”). Nesse caso, existe a possibilidade de que o argumento se

desenvolva no sentido de defender a importância de uma nova forma de educação, que não se restrinja a um treinamento excepcional.

O parágrafo seguinte sintetiza o núcleo do argumento, caracterizando explicitamente o risco a partir da retórica construída até então:

> The risk is not only that the Japanese make automobiles more efficiently than Americans and have government subsidies for development and export. It is not just that the South Koreans recently built the world's most efficient steel mill, or that American machine tools, once the pride of the world, are being displaced by German products. It is also that these developments signify a redistribution of trained capability throughout the globe. Knowledge, learning, information, and skilled intelligence are the new raw materials of international commerce and are today spreading throughout the world as vigorously as miracle drugs, synthetic fertilizers, and blue jeans did earlier. If only to keep and improve on the slim competitive edge we still retain in world markets, we must dedicate ourselves to the reform of our educational system for the benefit of all–old and young alike, affluent and poor, majority and minority. Learning is the indispensable investment required for success in the "information age" we are entering. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 14-15)

O parágrafo sintetiza a questão e a conduz em direção ao desfecho do argumento: o problema não se limita a um ganho de qualidade dos produtos disponibilizados pelos outros países no mercado internacional, mas também, principalmente, na alocação do conhecimento especializado que torna possível o ganho qualitativo desses produtos, ou seja, conhecimento como fator que agrega valor aos produtos. A questão central diz respeito justamente à alocação do conhecimento e seu impacto sobre o setor produtivo, em termos de aperfeiçoamento dos produtos e consequente adição de valor no mercado. O risco, portanto, diz respeito "também a que este desenvolvimento signifique uma redistribuição da capacidade treinada ao redor do globo" ("It is also that these developments signify a redistribution of trained capability throughout the globe").

O ponto fundamental do argumento, aquele que diz respeito ao risco que ameaça a nação, diz respeito a uma transformação na economia política do conhecimento, que se reorganiza com o desenvolvimento da globalização: "que este desenvolvimento signifique uma redistribuição da capacidade treinada ao redor do globo" ("that these developments signify a redistribution of trained capability throughout the globe") é o ponto nevrálgico da questão e é em função dele que se justifica a mudança fundamental do sistema de educação norte-americano, uma vez que a educação é o motor da produção e socialização do conhecimento. Afinal, "Conhecimento, aprendizagem, informação e inteligência hábil", especializada, "são

as novas matérias primas do comércio internacional" ("Knowledge, learning, information, and skilled intelligence are the new raw materials of international commerce").

Aqui se torna explícita a subordinação do conhecimento – reduzido a "matéria prima" ("raw materials") – aos interesses econômicos, ratificando a concepção da educação como meio para atingir a finalidade econômica: a educação deve melhorar pois ela é a responsável pela produção das novas matérias primas essenciais ao comércio internacional contemporâneo. Com isso, tem-se a concepção economicista da educação, em que ela é concebida como investimento necessário para a realização de ganhos no comércio internacional, como mola propulsora do sucesso na "era da informação", conforme se revela no final do parágrafo:

> If only to keep and improve on the slim competitive edge we still retain in world markets, we must dedicate ourselves to the reform of our educational system for the benefit of all–old and young alike, affluent and poor, majority and minority. Learning is the indispensable investment required for success in the "information age" we are entering. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 15)

No entanto, essa redução ao fator econômico não é absoluta, como frisa o parágrafo seguinte:

> Our concern, however, goes well beyond matters such as industry and commerce. It also includes the intellectual, moral, and spiritual strengths of our people which knit together the very fabric of our society. The people of the United States need to know that individuals in our society who do not possess the levels of skill, literacy, and training essential to this new era will be effectively disenfranchised, not simply from the material rewards that accompany competent performance, but also from the chance to participate fully in our national life. A high level of shared education is essential to a free, democratic society and to the fostering of a common culture, especially in a country that prides itself on pluralism and individual freedom. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 15)

Aqui é apresentado um componente moral e intelectual concernente à educação, fatores responsáveis por entretecer os vínculos sociais ("the intellectual, moral, and spiritual strengths of our people which knit together the very fabric of our society"). Mas esse componente não é apresentado por meio de uma retórica edificante, que proponha a construção de uma formação humana integral, emancipatória. Ao invés disso, ela é apresentada a partir de um alerta, um aviso que encerra uma ameaça. Que "O povo dos Estados Unidos precisa saber" ("The people of the United States need to know") significa que esse povo deve estar atento, alerta a respeito de alguma coisa, qual seja: "que indivíduos em nossa sociedade que não

possuem os níveis de habilidade, letramento e treinamento essenciais a essa nova era serão efetivamente privados de direitos" ("that individuals in our society who do not possess the levels of skill, literacy, and training essential to this new era will be effectively disenfranchised").

Aí se revela a ameaça, o risco que atinge não apenas a nação, mas também os indivíduos que a compõem, cada cidadão pertencente à nação que, ameaçada, coloca em risco a própria cidadania de seus membros, o acesso ao direito. O próprio direito dos indivíduos se encontra ameaçado, em risco, pois a cidadania estaria condicionada à posse dos conhecimentos e habilidades necessários à nova era da informação. A retórica é enfática: não se trata apenas de ser privado "das recompensas materiais que acompanham a performance competente, mas também da chance de participar integralmente de nossa vida nacional" ("from the material rewards that accompany competent performance, but also from the chance to participate fully in our national life").

Pela lógica do documento, "a chance de participar integralmente de nossa vida nacional" ("the chance to participate fully in our national life") não está dada de antemão, garantida como direito constitucional inalienável, mas dependeria do nível de instrução do indivíduo, que se expressa na "performance competente" ("competent performance") que lhe dá acesso às "recompensas materiais" ("material rewards"). Trata-se, portanto, de uma cidadania condicionada: condicionada ao mérito do indivíduo, que se produz pela educação, entendida como obtenção de conhecimentos e habilidades necessárias à obtenção do proveito material em uma era em que o conhecimento é fundamental como fator que agrega valor aos produtos oferecidos no mercado.

Ou seja, uma concepção restritiva de cidadania, concebida como integração por meio da instrumentalização do conhecimento para o exercício de uma performance competente que possibilite a obtenção de ganhos materiais. Essa é uma formulação sintética que expressa o fundamento da estrutura social subjacente à reforma educacional proposta pelo documento e que é legitimada pela referência aos valores liberais que orientam a identidade nacional: "Um alto nível de educação compartilhada é essencial para uma sociedade livre, democrática, e para o fomento de uma cultura comum, especialmente em um país que se orgulha do pluralismo e liberdade individual" ("A high level of shared education is essential to a free, democratic society and to the fostering of a common culture, especially in a country that prides

itself on pluralism and individual freedom") – ainda que o pluralismo e a liberdade estejam restritos às condições de integração ao mercado e à forma política estabelecida.

A partir dessa retórica, se estabelece a identificação entre os interesses dos indivíduos e os interesses da sociedade, nos termos de condições de funcionamento do país:

> For our country to function, citizens must be able to reach some common understandings on complex issues, often on short notice and on the basis of conflicting or incomplete evidence. Education helps form these common understandings, a point Thomas Jefferson made long ago in his justly famous dictum: (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 14)

Diz-se que os "cidadãos devem estar aptos a alcançar alguns entendimentos comuns sobre questões complexas, muitas vezes a curto prazo e com base em evidências conflitivas e incompletas" ("citizens must be able to reach some common understandings on complex issues, often on short notice and on the basis of conflicting or incomplete evidence") como condição "Para que o nosso país funcione" ("For our country to function"); mas essa é justamente a condição necessária para que o indivíduo obtenha proveitos materiais e possa "participar integralmente de nossa vida nacional" ("to participate fully in our national life"), fazendo valer sua cidadania, seu direito como cidadão. Ou seja, é do interesse do indivíduo que ele aja exatamente do modo como interessa ao funcionamento do país, de acordo com as regras estipuladas pelo mercado.

A cidadania, condicionada pela "performance competente" ("competent performance"), que lhe dá acesso, como produto do conhecimento adquirido e instrumentalizado, às "recompensas materiais" ("material rewards"), é o canal de integração formal do indivíduo à sociedade, conforme a identificação de interesses dos dois polos. Afinal, a qual cidadão não interessa seu país prospere? É de esperar que o desenvolvimento do Estado conduza a melhores condições de vida para o cidadão que o habita e que, portanto, trabalhará de bom grado em benefício desse desenvolvimento. Tudo isso de acordo com o critério econômico subjacente à noção de desenvolvimento, conforme as regras do mercado que se aplicam tanto a um como ao outro, o indivíduo e o Estado, componentes de uma sociedade capitalista que assume os pressupostos liberais como valor.

A referência valorativa ao liberalismo é reafirmada e legitimada como fundamento normativo da nação através da menção a Thomas Jefferson – figura histórica dos Estados Unidos, considerado um de seus pais fundadores –, conferindo autoridade ao discurso. Conforme as palavras do terceiro presidente norte-americano: “Eu não conheço nenhum depositório seguro para os poderes últimos da sociedade senão as próprias pessoas; e se pensamos que elas não estejam suficientemente esclarecidas para o exercício desse controle com saudável discrição, o remédio não é retirá-lo delas, mas informar sua discrição” (“I know no safe depository of the ultimate powers of the society but the people themselves; and if we think them not enlightened enough to exercise their control with a wholesome discretion, the remedy is not to take it from them but to inform their discretion”).

Thomas Jefferson considerava que pessoas, os indivíduos que compõem o povo, eram os depositários últimos dos poderes políticos, e que a educação seria o meio pelo qual o exercício desse poder seria dotado de consequência. Ele apresentava uma concepção de sociedade democrática em que o bom exercício do poder pelo povo estaria garantido pela educação do povo. Uma postura liberal baseada em uma concepção iluminista, que toma o esclarecimento do povo como condição para o governo democrático, portanto um caminho para emancipação – posição semelhante à de Stuart Mill, para quem “a universalização da liberdade deve ser precedida pela universalização da educação”.

Essa concepção liberal clássica, de teor iluminista, ecoa no último parágrafo, que repete a epígrafe do capítulo anterior:

> Part of what is at risk is the promise first made on this continent: All, regardless of race or class or economic status, are entitled to a fair chance and to the tools for developing their individual powers of mind and spirit to the utmost. This promise means that all children by virtue of their own efforts, competently guided, can hope to attain the mature and informed judgment needed to secure gainful employment, and to manage their own lives, thereby serving not only their own interests but also the progress of society itself. (NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION, 1983, p. 16)

Conforme se supôs no início da interpretação, a epígrafe fazia referência a um fundamento normativo da nação, que se encontra – tanto a norma, como a própria nação – em risco. O teor desse fundamento normativo é liberal, em sentido clássico, iluminista. Nele se notam aspirações democráticas, emancipatórias. Entretanto, justamente essa pretensão liberal de promover o esclarecimento pela educação como via da emancipação pela forma política democrática, destoa do argumento do

documento. É possível depreender a existência de uma contradição entre a pretensão normativa, de caráter iluminista e universalista, fundamentada em uma concepção clássica do liberalismo, e o sentido geral que se depreende da análise do relatório, que concebe a educação de forma instrumental, subordinando-a a finalidades econômicas, relativas à competição no mercado internacional, e a integração do indivíduo ao social, que ignora qualquer contradição possível entre ambos.

Nesse sentido, alguns aspectos se destacam na análise empreendida:

- A predominância da competição econômica sobre os demais aspectos políticos e educacionais. Toda a retórica consiste em apontar a existência de um risco que ameaça a nação em função da existência de competidores aptos a colocar em xeque sua posição no mercado globalizado. O desempenho na competição é o fundamento normativo do documento, através do qual se confere legitimidade à intervenção no sistema educacional. Ao se legitimar por meio da competição, o documento legitima a própria competição como critério normativo.
- A centralidade da mudança social na retórica do documento, cujo argumento consiste em constatar uma mudança da sociedade em direção à constituição de uma “aldeia global” e de uma “sociedade da informação”, na qual ocorre uma reorganização na alocação do conhecimento especializado, que, por sua vez, adquire uma nova função como fator de produção de valor. A reforma se justifica em função da necessidade do país se adequar a essas novas condições – ou seja, se justifica em função da mudança social.
- A concepção instrumental de educação, concebida a partir da capacidade do indivíduo instrumentalizar conhecimento para melhor se inserir no mercado e na cidadania. Nesse sentido, a educação se encontra subordinada aos interesses econômicos, como se depreende do modo como a reforma é justificada em função da nova economia política do conhecimento.
- A justificação da reforma pela referência à competição se baseia em um critério performativo relativo aos resultados do sistema educacional. Com isso, se revela a importância conferida às análises comparativas baseadas na metrificação de resultados produzidos pelos sistemas educacionais de educação.
- A performance também é o aspecto que permite auferir a competência do indivíduo no exercício prático do conhecimento adquiro – ou seja, em sua instrumentalização – com vistas à sua inserção no mercado e na cidadania. Por meio

dela se identificam os interesses do indivíduo aos do Estado nacional, caracterizando a função integrativa do sistema educacional. Pela instrumentalização do conhecimento ocorre a instrumentalização do indivíduo pelo sistema ao qual ele deve se integrar.

Em síntese, do documento se depreende a predominância da razão econômica sobre a razão política que tinha a emancipação pelo esclarecimento como fundamento da constituição de uma sociedade liberal democrática. O predomínio da razão econômica se manifesta tanto na caracterização da competição como fator de justificação da reforma, como na caracterização das possibilidades de integração do indivíduo à sociedade e à cidadania, assim como no predomínio de critérios econômicos de desempenho, performance e competência, que apontam a possibilidade de metrificação para a avaliação da qualidade do sistema. A esse respeito, é importante destacar que o desempenho do sistema nacional de educação, auferido pelo desempenho de estudantes em testes padronizados e comparado ao desempenho dos sistemas de ensino de outros países, é considerado como um "indicador do risco". Esse entendimento leva o documento a aconselhar a adoção, no processo da reforma, do uso constante de testes padronizados para avaliar a qualidade do sistema.

Como veremos, cada um desses fatores será significativo para a explicação sociológica da reforma educacional, pois neles se assenta a estrutura social subjacente ao processo da reforma. O documento analisado constitui uma síntese dessa estrutura, tanto pela elaboração de um diagnóstico da sociedade a partir desses elementos, como pela proposição normativa de uma reforma que se justifica e legitima por meio deles. Ela se repete em outros documentos internacionais propositivos da reforma.

## 4.2 MEETING BASIC LEARNING NEEDS

É o caso, por exemplo, do documento "Meeting Basic Learning Needs: a Vision for the 1990s" (Inter-Agency Comission, 1990), documento que serviu como base para as discussões da "World Conference on Education for All" realizada em Jomtien, Tailândia, por iniciativa de uma comissão composta pelas organizações internacionais UNDP, UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, em 1990. Sua pretensão

normativa já se revela no subtítulo: “A Vision for the 1990s”. Pretendem estabelecer uma “visão”, ou seja, uma concepção para a década de 1990. Essa concepção se fundamenta em “necessidades básicas de aprendizagem” (“Basic Learning Needs”) que se pretende encontrar (“Meeting”).

A pergunta que se coloca a quem lê o título do documento é: o que são “necessidades básicas de aprendizagem” (“basic learning needs”)? A fim de responder a essa questão, o documento traz um tópico denominado “Defining Basic Learning Needs”, no qual, espera-se, é possível encontrar uma definição do que seriam as tais “necessidades básicas de aprendizagem”. É preciso ressaltar a escolha do verbo: defining significa “definindo”, o que indica a pretensão de fornecer uma explicação precisa sobre a respeito das referidas necessidades. No entanto, assim como o verbo meeting no título do documento, o modo como o verbo defining está conjugado indica processo: o tópico não é denominado “Definition of Basic Learning Needs”, título que sugere a apresentação de uma definição pronta. O uso da conjugação defining indica o movimento de definição. Pode-se supor que movimento da explicação conduza à definição, ou que talvez se trate de uma definição ainda em aberto.

O tópico se inicia assim: “From the preceding discussion of human development and its potential effects, it is possible to identify basic learning needs in general terms along both personal and societal dimensions” (Inter-Agency Comission, 1990, p. 11). Que “A partir da discussão precedente” seja “possível identificar necessidades básicas de aprendizagem” significa que essas necessidades básicas de aprendizagem não podem se definir por si. Já houve uma discussão, que poderia ter ocorrido em termos pedagógicos: de uma rigorosa discussão a respeito das normas e funções da educação, seria possível estabelecer, por um procedimento reflexivo de tipo filosófico ou empírico de tipo científico, quais seriam as necessidades básicas de aprendizagem. O segmento especifica que a discussão precedente versou sobre o “desenvolvimento humano”, o que poderia indicar uma discussão sobre as bases morais da educação, no sentido da formação como processo de edificação moral em busca da perfectibilidade moral. Nesse sentido, a definição de necessidades básicas de aprendizagem teria como objeto os princípios morais que se quer elaborar por meio do processo educativo e as formas mais eficazes de abordá-los pedagogicamente. Outra possibilidade seria tratar-se de uma discussão sobre o desenvolvimento humano no sentido psicológico e cognitivo, a partir do qual as necessidades básicas

de aprendizagem seriam definidas a partir de uma finalidade de otimização das faculdades intelectuais ou sobre o trabalho com aspectos da personalidade. São várias as possiblidades que essas duas perspectivas sobre o desenvolvimento humano abrem em termos de uma discussão pedagógica. Não raro as duas questões são objeto de reflexão conjunta, em debates sobre os fundamentos psicológicos e cognitivos da ação moral.

No entanto, não é isso que se verifica no documento. As páginas precedentes estão preenchidas com uma discussão predominantemente econômica sobre o desenvolvimento, abordadas da perspectiva da globalização e dos desafios que ela engendra. Que se possam definir necessidades básicas de aprendizagem “a partir da discussão precedente sobre o desenvolvimento humano” significa que as necessidades básicas de aprendizagem serão definidas a partir de um referencial de desenvolvimento econômico. A economia aparece como fundamento da discussão sobre as necessidades básicas de aprendizagem. Isso significa que é a partir da economia que se concebe a aprendizagem naquilo que ela possui de essencial: aquelas que são suas necessidades básicas, ou seja, seus componentes indispensáveis, necessários para que haja aprendizagem, aquilo que lhe fornece as bases, a sustentação. Esses componentes essenciais podem ser “identificados” a partir daquilo que se discutiu em termos de desenvolvimento econômico.

Com isso, abre-se a possibilidade de que os aspectos essenciais da aprendizagem sejam identificados com os aspectos da discussão econômica, tornando-se conceitos normativos para a aprendizagem. O segmento diz ainda que tais necessidades básicas de aprendizagem podem ser identificadas a partir da discussão precedente sobre o desenvolvimento econômico “em termos gerais”, ou seja, que abrangem todo o campo da aprendizagem, “em ambas as dimensões, pessoais e sociais”. Por essa lógica, tanto as necessidades essenciais de aprendizagem dos indivíduos podem ser concebidas a partir de fatores econômicos, como as necessidades sociais também se podem depreender desses fatores. Dessa forma, a economia se torna uma instância de mediação das necessidades de aprendizagem do indivíduo e daquelas que são necessárias à reprodução social.

O relatório prossegue:

> These needs comprise both essential learning tools (such as literacy, oral expression, numeracy, and problem solving) and the basic learning content (such as knowledge, skills, values, and attitudes) required by human beings to be able to survive, to develop their full capacities, to live and work in dignity, to participate fully in development, to improve the quality of their lives, to make

> informed decisions, and to continue learning. The scope of basic learning needs and how they should be met varies with individual countries and cultures, and inevitably, changes with the passage of time. (Inter-Agency Comission, 1990, p. 11)

O que se apresenta então não é uma definição das necessidades básicas de aprendizagem, mas uma lista daquilo que elas abrangem e sua finalidade: a aprendizagem é dividida em “ferramentas essenciais de aprendizagem” (“essential learning tools”) e “conteúdo básico de aprendizagem” (“basic learning content”) que são “requeridos pelos seres humanos para estarem aptos” a uma série finalidades externas, desde sobreviver até continuar a aprender. Tem-se aqui uma concepção instrumental da aprendizagem, que se apresenta de modo explícito ao caracterizar aspectos cognitivos (alfabetização, expressão oral, capacidade de fazer cálculos e resolver problemas) como “ferramentas” através das quais se podem articular conteúdos (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) para adequar-se às diversas finalidades da integração social (sobreviver, desenvolver capacidades, viver e trabalhar com dignidade, participar do desenvolvimento, melhorar a vida, tomar decisões, continuar aprendendo).

Trata-se de uma concepção de aprendizagem que a reduz a seu aspecto adaptativo, que sempre dependerá das situações específicas às quais o indivíduo deve se adequar, como se admite ao final do segmento: “O escopo das necessidades básicas de aprendizagem e como elas devem ser encontradas varia com países e culturas individuais e, inevitavelmente, mudanças com a passagem do tempo” (“The scope of basic learning needs and how they should be met varies with individual countries and cultures, and inevitably, changes with the passage of time”). Com isso, o subcapítulo que deveria apresentar a definição das necessidades básicas de aprendizagem não apresenta definição nenhuma. Ou melhor: ao apresentar apenas uma lista de seus componentes e finalidades, constata-se que as necessidades básicas de aprendizagem se definem de acordo com esses componentes e aprendizagens, variando de acordo com as variações de espaço e tempo, conforme o final do segmento.

O documento, entretanto, não se furta de apresentar um componente valorativo para a aprendizagem, conforme se depreende do parágrafo seguinte:

> The satisfaction of these needs empowers individuals in any society and confers upon them a responsibility to respect and build upon their collective cultural, linguistic and spiritual heritage, to promote the education of others, to further the cause of social justice, to achieve environmental protection, to be

> tolerant towards social, political and religious systems which differ from their own, ensuring that commonly accepted humanistic values and human rights are upheld, and to work for international peace and solidarity in an interdependent world. (Inter-Agency Comission, 1990, p. 11)

Aqui se apresenta uma concepção aparentemente ingênua, que confunde a posse de ferramentas e conteúdos de aprendizagem com a edificação moral do indivíduo, pois estabelece uma relação de causalidade entre a "satisfação dessas necessidades" básicas de aprendizagem, o "empoderamento individual em qualquer sociedade" – o que revela a pretensão normativa totalizante do documento – que ela fomenta e a responsabilização desses indivíduos "para respeitar e construir heranças culturais, linguísticas e espirituais", além de fazer cumprir outras normas progressistas e democráticas. Ocorre que nada comprova que a posse de habilidades e conhecimentos produza, necessariamente, a perfectibilidade moral que se espera do indivíduo educado a partir de uma concepção meramente instrumental. Tem-se com isso uma retórica que tenta conferir legitimidade à identificação entre interesses individuais e sociais mediados pela economia.

Essa identificação tem como fundamento normativo a promoção do desenvolvimento econômico que é apresentado como fundamento das necessidades básicas de aprendizagem. A economia, portanto, se apresenta como referência normativa incontornável, como fica claro no parágrafo que encerra o subcapítulo: "Basic education is more than an end in itself. It is the foundation for lifelong learning and human development on which countries may build, systematically, further levels and types of education and training" (Inter-Agency Comission, 1990, p. 12). Assim se reafirma a redução da educação como meio para que se alcance uma finalidade externa: a promoção da "educação ao longo da vida e do desenvolvimento humano", que se retroalimentam, pois o desenvolvimento conduz ao aperfeiçoamento da própria educação e instrução.

# 5. A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990

## 5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A história da educação brasileira no século XX foi a história da tentativa de modernização da educação. Ela foi marcada pelo advento da concepção da Escola

Nova, que envolvia um projeto político em que a educação era entendida como fator essencial na promoção do desenvolvimento do país, denotando uma concepção liberal em sentido clássico, de pretensões democráticas, sob influência da concepção norte-americana da época, especialmente de John Dewey. Como demonstrou o professor Carlos Monarcha (2009), essa primeira tentativa se caracterizou pela contradição entre o projeto político-pedagógico moderno que se pretendia implementar e o arcaísmo que caracterizava a cultura do país, inclusive do ponto de vista político.

A concepção da Escola Nova conseguiu se destacar no debate público até a década de 1960, influenciando a constituição da primeira LDB, de 1961. A essa primeira tentativa de modernização seguiu-se outra, caracterizada pelo projeto de implementação de uma pedagogia de cunho tecnicista, fortemente influenciada pela teoria comportamentalista que naquele momento se destacava na Psicologia. A concepção tecnicista teria sido promovida pelo regime militar implementado com o golpe de 1964, fazendo parte, portanto, da agenda autoritária que era característica desse regime. Nesse sentido, o tecnicismo consistiria também em uma forma de neutralização do componente político emancipatório da educação e promoção da concepção ideológica do regime.

Compreender a reforma educacional brasileira da década de 1990 significa concebê-la como parte desse processo histórico de inovação educacional promovida pelo Estado, muitas vezes em contradição com a realidade cultural e política do país. Conforme a periodização histórica elaborada por Saviani (2011), a reforma educacional da década de 1990 teria ocorrido ainda sob a égide da concepção tecnicista. De acordo com sua interpretação do processo, os fundamentos pedagógicos dessa reforma também seriam de extração tecnicista, apenas mais recentes do que aquelas que se tornaram hegemônicas a partir da década da implementação da ditadura militar em meados da década de 1960.

Por correspondência histórica, seguindo o modelo interpretativo proposto por Saviani, supõe-se que o novo tecnicismo faz parte da concepção neoliberal subjacente à reforma, que se expressa, conforme o diagnóstico de seus críticos, na LDB/96 e nos dispositivos que se instituíram a partir de então, como os Parâmetros Curriculares Nacionais, as Diretrizes Curriculares Nacionais e os diversos Planos Nacionais de Educação que foram elaborados em sequência. Uma avaliação crítica

da reforma deve caracterizar as bases político-pedagógicas da reforma, de modo a compreender sua especificidade no processo em que se insere.

Nesse sentido, não se pode assumir o pressuposto de que tais bases constituam apenas uma nova roupagem emprestada ao velho tecnicismo. É preciso compreendê-las em suas especificidades, como uma forma de tentar melhorar a qualidade do sistema educacional que então se universalizava e também como tentativa de adequar o sistema educacional brasileiro à nova realidade política e econômica do país, que então passava por um processo de redemocratização e reestruturação da política econômica. Isso significava, por consequência, adequar o sistema educacional às diretrizes externas que constituem o novo ordenamento normativo global para a educação.

Essa tentativa ocorre no desenrolar do processo de modernização do país e da tentativa de melhor integrá-lo ao sistema internacional de Estados e à "ordem social competitiva", superando uma condição de atraso e dependência (Fernandes, 2005). Não se tratou de um processo pacífico, mas do desdobramento de um longo conflito de forças políticas e ideológicas. O processo de modernização encontra antecedentes na época em que a coroa portuguesa se transferiu para o Brasil, fugindo dos conflitos armados que ocorriam na Europa no início do século XIX. Florestan Fernandes (1976) argumentava que foi a partir de então que se inicia de um saber racional no país, que consiste em um conhecimento estritamente científico, de caráter positivo e sistemático, que corresponde a um determinado padrão de trabalho.

A chegada da família real ao Brasil teria desencadeado um acelerado processo de modernização social, em parte por força das necessidades intrínsecas ao exercício do poder real:

> Nessa época surgem as primeiras pressões no sentido de adestrar um setor maior da população para o exercício de tarefas administrativas e políticas ou para enfrentar necessidades que emergem com a expansão econômica e com o crescimento demográfico. Foram instituídas as primeiras escolas superiores e criados alguns núcleos urbanos de atividade intelectual, graças aos quais se intensificaram os contatos com os centros europeus de produção artística, filosófica ou científica e se começaram a difundir, por meio do ensino sistemático, novas técnicas, conhecimentos e ideais de vida de origem europeia. (Fernandes, 1976, p. 17 - 18)

Esse processo de modernização social – que se intensificou com a independência do Brasil em relação a Portugal, instaurando a monarquia e posteriormente a república – fomentou a formação de uma intelligentsia nacional e sua posterior ampliação. Ao longo desse processo, que atravessa o século XIX,

começa a se formar, ainda de forma incipiente, um conjunto de fatores que seriam fundamentais para o desenvolvimento do saber racional, dentre os quais cabe destacar: as “concepções secularizadas da existência e do comportamento humano”; as “explicações racionais da atividade econômica, política e administrativa”; a “exploração regular, teórica e prática, de técnicas e de conhecimentos científicos” (Fernandes, 1976, p. 37).

Paradoxalmente, o mesmo processo que produz as condições para o desenvolvimento do saber racional no país, acaba por tolher seu potencial criativo, em função de sua estreita vinculação à ordem senhorial escravocrata e consequente cooptação pela elite dirigente do país. Aqui já se nota o caráter ambivalente que o saber racional viria a assumir em função de sua específica incorporação no país: se por um lado o saber ele permitiu o enfrentamento do obscurantismo moralista dos costumes tradicionais e dogmáticos religiosos e serviu como fator de progressista na organização da sociedade, por outro ele começa a funcionar como fator de conservação da ordem vigente.

Fernandes elenca alguns fatores que servem como explicação para a neutralização do aspecto criativo do saber racional no século XIX:

1 – O ensino superior se desenvolveu de modo a corresponder ao interesse da aristocracia nacional em formar uma elite política e administrativa;

2 – A função criadora do pensamento racional ficou restrita à “solução de problema de problemas emergentes na esfera da ação” (política, administrativa e privada);

3 – A estratificação social, definida pela ordem senhorial, isolava e hierarquizava as diferentes camadas sociais de acordo com seu prestígio, à revelia da validade científica de suas concepções de mundo;

4 – A vigência da escravidão impediu o desenvolvimento do saber racional – científico e tecnológico – vinculado à esfera do trabalho servil ou mecânico;

5 – O horizonte intelectual se encontrava limitado pelos valores e ideais da camada dominante, detentora do poder político e econômico (Fernandes, 1976, p. 18 - 19).

Em síntese:

> O saber teórico, resultante da reflexão filosófica ou da investigação científica, e as perspectivas de progresso econômico, abertas pelos descobrimentos da ciência ou pela democratização do ensino, não encontravam um

> reconhecimento explícito e convicto, naquele horizonte intelectual, modelado pelas tradições e pelo hábito da dominação patrimonialista. (Fernandes, 1976, p. 19 - 20)

Essa cooptação, cuja manifestação mais bem-acabada seria a figura do bacharel de direito, que naquele momento "se transformou em agente e prolongamento do senhor rural no mundo urbano da corte ou das capitais das províncias", ficando enredado "a uma teia de determinações que projetavam suas atividades no âmago das forças de conservantismo sócio-cultural" (Fernandes, 1976, p. 19), produziria o fenômeno do "intimismo à sombra do poder", conforme a expressão de Thomas Mann emprestada por Carlos Nelson Coutinho. Ela passaria a caracterizar a relação entre os intelectuais e o poder político estabelecido.

Também para os intelectuais que se ocupavam dos ofícios científicos, do "saber racional", vale a caracterização do "intimismo à sombra do poder": como os artistas, esses intelectuais se tornavam presas de sua própria condição social, de sua dependência em relação ao senhor rural e à ordem social e moral que lhe garantia o poder. Também para o desenvolvimento do saber racional vale a observação de que o "intimismo à sombra do poder" seria uma consequência intelectual da modernização de "via prussiana" que ocorria por meio de um duplo processo de "subordinação forma" e "subordinação real" do intelectual à ordem social vigente (Coutinho, 2000, p. 40 - 58).

É nesse contexto intelectual que ocorre a importação do positivismo de Auguste Comte. Em sua Contribuição à história das ideias no Brasil, João Cruz Costa (1951) mostrou que essa corrente intelectual foi incorporada pela intelectualidade burguesa que ascende nos centros urbanos a partir de meados do século XIX, que adota o positivismo como um contraponto ao tradicionalismo teológico e ao ecletismo filosófico então vigente, no contexto de estéril erudição ornamental.

Essa nova burguesia, composta majoritariamente por militares, médicos e engenheiros, adota o positivismo como uma corrente progressista e racional, capaz de enfrentar o pedantismo obscurantista de então, tendo como motor o esforço racional, científico, de caráter progressista:

> São homens que se voltam para a ciência e que nela creem encontrar resposta satisfatória e soluções definitivas para todos os problemas. Em outros ajunta-se ainda o antagonismo que se estabeleceria entre as crenças religiosas tradicionais e as tendências republicanas às quais haviam dado a sua adesão. (Costa, 1951, p. 143)

Entretanto, a adesão ao positivismo também possuía ambivalências, tendo como base, em alguns casos, um aspecto conservantista:

> Outros, talvez, encontravam na religião da humanidade, no comtismo ortodoxo, que derivava do progresso da inteligência, uma ordem moral que continuaria ligada aos valores tradicionais, agora apenas transformados, ou mais exatamente, afeiçoados aos interesses de uma classe que fizera um passo na evolução social. (Costa, 1951, p. 143 – 144, grifo do autor)

Nota-se, então, o aspecto conservador que o positivismo adquiriu para uma parcela dessa nova intelectualidade: ele permitia articular um progressismo de ordem racionalista – contraposto ao obscurantismo dogmático – à manutenção de uma "ordem moral que continuaria ligada aos valores tradicionais". Se pode notar, dessa forma, o modo como o "intimismo à sombra do poder" opera a cooptação da intelectualidade, também no caso dos adeptos do positivismo, influenciando até mesmo o pensamento republicano:

> Também o ideal republicano, feito mais de revolta contra a hipocrisia política reinante do que, de fato, de espírito verdadeiramente democrático dessa nova burguesia, sequiosa de introduzir a sua ordem e a sua concepção de progresso – determinaria inúmeras adesões e conversões ao positivismo. (Costa, 1951, p. 144, grifo do autor)

Assim, o positivismo brasileiro pode ser considerado uma manifestação intelectual de uma fração da classe burguesa que procurava se impor no contexto intelectual e político de então, rejeitando determinadas características da ordem intelectual dominante de então, o que lhe conferia um aspecto progressista, enquanto, simultaneamente, permitia a manutenção de traços dessa cultura intelectual e moral que permitia a essa fração de classe manter seus privilégios e concentrar prestígio intelectual e poder político. Essa ambivalência do positivismo brasileiro tem expressão no modo como o lema "ordem e progresso", inscrito a bandeira do Brasil republicano, foi utilizado de modo a incentivar o progresso ao mesmo tempo em que se garantia o estabelecimento da ordem social, característica modernização conservadora.

Dessa forma, a ambivalência que a incorporação do saber racional e positivo, que tem por objeto a sociedade, adquire no meio social brasileiro, se faz notar já desde seus primórdios, na época da monarquia e da primeira república, ainda como um tipo de pensamento que Florestan Fernandes considera "pré-científico" em sua periodização do desenvolvimento das Ciências Sociais no Brasil, que só viriam a se consolidar como disciplina científica em meados do século XX (Fernandes, 1976, p. 26 - 28).

A consolidação do saber racional, positivo e sistemático, ocorrerá a partir das necessidades concretas que decorrem da ruptura da ordem senhorial e escravocrata, fruto de seu próprio desenvolvimento imanente. Florestan a descreve com brilhantismo:

> A ordem social escravocrata e senhorial foi, porém, solapada e desintegrada pela própria força de sua expansão. [...] Em consequência, teve que contribuir ativamente para a consolidação de uma estrutura social que não só iria escapar, com o crescimento interno, ao controle patrimonialista, como ainda viria a se tornar um centro de estrangulamento e de dominância da vida rural. O elemento mais exposto e inconsistente da ordem moral associada à sociedade senhorial era, certamente, a escravidão. No período em que se iniciam os antagonismos da cidade com o campo e da burguesia dependente, em formação, com a aristocracia rural, dominante, esse elemento foi escolhido como o alvo central e o ponto de apoio estratégico dos movimentos de reconstrução social. É sob este prisma que o abolicionismo representou a primeira revolução social por que passou a sociedade brasileira. Com a abolição, começara a ruir os alicerces da antiga ordem social – tanto jurídicos, quanto políticos ou econômicos – e a constituir-se uma nova ordem social, organizada com base no regime de casses sociais. Outros desenvolvimentos posteriores como a industrialização – incipiente em algumas regiões, mais adiantada em outras – e o crescimento urbano ou metropolitano das cidades contribuíram para acelerar ainda mais o ritmo de desagregação da herança cultural e social, vinculada ao passado rural. (Fernandes, 1976, p. 20 - 21)

As Ciências Sociais em geral, e a Sociologia em particular, se consolidam como disciplinas científicas a partir desse contexto de desagregação da ordem social predominante no século XIX, que culmina no intento modernizador controlado pelo Estado durante o governo Vargas. É nesse período que aparecem as primeiras universidades brasileiras e os primeiros cursos superiores propriamente científicos de Ciências Sociais, que Florestan toma como objeto principal de análise, especialmente a partir do caso paulista, contexto em que o autor estava inserido.

A abordagem de Florestan Fernandes (1976), que tem como objeto a institucionalização das Ciências Sociais no Brasil, revela as nuances, ambivalências e contradições que caracterizam a incorporação do conhecimento científico ao longo de um processo de modernização que coordenado pelas elites e manteve traços de conservação política e cultural. Esse processo, que já foi caracterizado como um processo de “modernização conservadora” (Moore Jr., 1975), “modernização pelo alto” (Coutinho, 2000) e “revolução passiva” (Vianna, 1997), referência ao processo de modernização orientada pelo Estado em detrimento da sociedade civil. É nesse processo que se insere também a institucionalização do sistema público de educação no país.

O processo de implementação de uma educação formal se inicia com o processo de colonização, ainda no século XVI, com as missões jesuíticas que se iniciaram em 1549, simultaneamente à tentativa de estabelecer um governo geral no país. O primeiro grupo de jesuítas, que chegou ao país juntamente com a comitiva de Tomé de Souza, nomeado Governador Geral por Dom João III, era comandado por Manoel da Nóbrega, padre que determinou o estabelecimento da primeira escola no país, que ficou sob responsabilidade de José de Anchieta (Souza et al., 2007, p.13 - 14). Saviani (2011, p. 43 - 44) considera que Nóbrega foi o responsável por elaborar o primeiro "plano de instrução" que vigorou no país e que teve em Anchieta uma figura distintiva pelo uso que fazia da oratória e pelo domínio da "língua geral" dos indígenas, "cuja gramática organizou para dela se servir no trabalho pedagógico realizado na nova terra". Isso teria produzido uma "pedagogia brasílica", que vigorou até a implementação de um plano de ensino geral elaborado pela Companhia de Jesus, o Ratio Studiorum (Saviani, 2011, p. 43 - 47).

Seguindo a periodização proposta por Saviani (2011), os jesuítas foram determinantes no processo de institucionalização educacional do país durante o período da colonização. Incidir positivamente sobre o processo colonizador era, inclusive, finalidade dessa institucionalização educativa jesuítica:

> O processo de colonização abarca, de forma articulada mas não homogênea ou harmônica, antes dialeticamente, esses três momentos representados pela colonização propriamente dita, ou seja, a posse e exploração da terra subjugando os seus habitantes (os íncolas); a educação enquanto aculturação, isto é, a inculcação nos colonizados das práticas, técnicas, símbolos e valores próprios dos colonizadores; e a catequese entendida como a difusão e conversão dos colonizados à religião dos colonizadores. (Saviani, 2011, p. 29)

Essa situação se mantém até o momento daquela que pode ser considerada a primeira tentativa de reforma da educação brasileira, aquela promovida pelo Marquês de Pombal no século XVIII, ainda durante o período colonial. Seu objetivo era a laicização das práticas educativas, retirando-as da responsabilidade dos padres jesuítas. Tratava-se fundamentalmente de uma tentativa de ampliar o poder da Coroa Portuguesa em relação ao poder exercido pela Igreja Católica, especialmente por meio da influência da Companhia de Jesus:

> Com a violenta expulsão dos jesuítas do império português, determinou que a educação na colônia, que até então estivera a cargo da Igreja, passasse ao serviço de leigos, nas chamadas Aulas Régias. Deveria custeá-las um novo imposto colonial, denominado subsídio literário. [...]
> O intuito do Marquês de Pombal era tornar laico o ensino, para pô-lo a serviço dos interesses civis e políticos da Coroa Portuguesa. Para isso faltava,

> contudo, a infraestrutura necessária, e o resultado foi o grande colapso da educação na Colônia. (Souza et al., 2007, p. 14)

Desde então, várias foram as tentativas de reforma educacional no país, com destaque para o período oitocentista, marcado pela chegada da família real portuguesa, que modificou o status de colônia, incentivando os movimentos independentistas e, posteriormente, o movimento republicano. Vários foram os intentos reformistas ao longo do século XIX e do primeiro quartel do século XX, desde a chegada da corte até os primeiros anos da república, geralmente caracterizadas por ideias pedagógicas de cunho liberal e positivista. A maioria, entretanto, não logrou grande sucesso, se mostrando incapazes de alterar substancialmente a precária realidade educacional do país, apesar da influência ideológica que as matrizes liberal e positivista exerceram no ideário político e filosófico do país, conforme o exposto a partir dos textos de Costa (1951) e Fernandes (1976):

> Proclamada a independência em 1822, a situação não mudou muito. Em 1827, instituíram-se o os cursos jurídicos, com uma faculdade no Recife e outra em São Paulo. O Ato Institucional de 1834 procurou transferir para as províncias a responsabilidade pelo ensino básico, ao mesmo tempo em que o poder central continuava responsável pelo ensino superior. Em 1837, criou-se o Colégio Dom Pedro II, que deveria ser o padrão dos estudos secundários no Brasil. Em 1850, Couto Ferraz promoveu uma reformulação no ensino geral, na Corte, e teve a mesma iniciativa com relação ao ensino superior em todo o Império. As deficiências educacionais, todavia, persistiram. Para, de certa forma, supri-las, recorria-se à iniciativa privada. E, do ponto-de-vista político-social, o ensino mantinha a tradição de bipartir-se: era propedêutico, para os de melhor condição socioeconômica; e para os de condição mais modesta, a oferta era de ensino técnico, comercial agrícola e industrial. (Souza et al., 2007, p. 15)

A situação de precariedade persistiria até por volta da década de 1930, quando aparecem as primeiras tentativas de modernização da educação, embora precedidas pela adoção de algumas medidas desde a Proclamação da República:

> Em 1899, com o desmoronamento da combalida Monarquia, instalou-se a República. O quadro social existente não permitiu grande implemento no sistema educacional. Só o ensino técnico experimentou algum avanço. O chamado ensino secundário ficou sobre o controle da União. Começaram a surgir critérios e diretrizes para os três níveis de ensino – primário, secundário e superior – por meio de leis, decretos e atos institucionais. Nas décadas de 1920 e 1930, passou-se a idealizar um Plano Nacional de Educação. Com as transformações sociais, políticas e econômicas que levaram à Revolução de 1930, as aspirações de ascensão das classes inferiores voltaram-se também para a educação. O Ministro Francisco Campos promoveu a reforma do ensino secundário respaldada pelo Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931. (Souza et al., 2007, p. 15)

É nesse contexto que aparece uma primeira proposta coerente de modernização da educação formal no país, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (Azevedo et al., 1984), originalmente publicado em 1932. Esse manifesto manifestava consciência a respeito do problema educacional do país e a expressava nos termos próprios de um projeto político liberal e moderno, articulando a prática educativa ao desenvolvimento econômico e cívico, como se depreende de seu primeiro parágrafo:

> Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes... (Azevedo et al., 1984, p. 407)

Nota-se aqui o diagnóstico crítico a respeito das carências educacionais do país, do estado de desorganização em que se encontrava o setor e da falta de coerência na adoção de projetos para a área. Além disso, procurava justificar a melhoria da educação formal como finalidade de ação política em função do entrelaçamento que percebiam entre desenvolvimento econômico e promoção da educação formal – o que consiste em conceber a educação como meio para a atingir a finalidade de melhora econômica – e propondo, consequentemente, que projetos educacionais deveriam se conceber de modo coerente e em consonância com as fundamentações econômicas do país e o avanço científico e tecnológico.

Trata-se, então, de uma proposta genuinamente modernizadora, de cunho liberal e articulada a partir de uma visão de conjunto do problema, que, no entanto, como lembra Carlos Monarcha (2009, p. 77), entrava em contradição com a realidade do país – cujas ideias modernas estavam restritas a alguns círculos da elite econômica e que que assistia à construção de um regime centralizado e iliberal – e mesmo do

mundo, em que a crise da modernidade se fazia sentir até mesmo nos países mais desenvolvidos, marcados pelo “esgotamento da experiência liberal clássico, [...] com a mistura de ordem e caos, racionalidade e irracionalidade, a presença inquietante e competitiva de individualidades egoístas e astuciosas desdizia a ideia de nacionalidade emancipada” em que se assentavam os reformadores.

Essas ideias vicejam sob a condução do processo de modernização conservadora em um de seus momentos de maior autoritarismo e de “crise de transição de uma sociedade baseada numa economia fundamentalmente agrária, para uma sociedade na qual a produção industrial adquire preeminência sobre a agricultura e o conjunto da economia do país”, de modo a enfrentar os desafios de seu tempo, conforme a formulação de Octavio Ianni (1975).

Apesar disso, segundo Saviani (2011), a concepção da Escola Nova se tornaria hegemônica, contrapondo-se à concepção clássica de educação humanista a partir das bases da Sciencia Nova (Monarcha, 2009). A partir dela se concebe a necessidade de institucionalização de um sistema nacional de educação coerente no país, que deveria se assentar sobre bases legislativas que regulassem a construção e o funcionamento do sistema. A institucionalização dessa lei é prevista pela Constituição de 1934, que “fixou como competência privativa da União ‘traçar as diretrizes da educação nacional’ (Artigo quinto, Inciso XIV)” (Saviani, 2008a, p. 9). Ela é promulgada em 1961, quase três décadas depois da referida Carta Constitucional, treze anos depois de ser encaminhada à Câmara Federal como proposta legislativa em 1948 e após quatro anos de discussão parlamentar, iniciada em 1957.

Essa lei – Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961 – foi a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/61). Foi a partir dela e de suas modificações pela ditadura militar em 1968 e 1971, “que passou a delinear-se o perfil da educação nacional, mediante a organização de currículos, o planejamento e a autonomia das escolas” (Souza et al., 2007, p. 15). Embora ela tenha sido concebida sob a influência do ideário da Escola Nova, as alterações levadas a cabo pelo regime militar indicam a virada das concepções político-pedagógicas em direção à primazia das propostas tecnicistas de ensino (Saviani, 2011).

Segundo Saviani (2008c), essa primeira LDB foi o produto de uma estratégia de conciliação levada a cabo no Congresso Nacional, que teve como finalidade mediar o conflito de interesses em torno do caráter público e privado da educação, com forte influência de setores conservadores e religiosos. Essa

conciliação se fundamentaria em uma concepção restritiva de democracia, enquanto as posteriores alterações da Lei pelo regime militar consistiriam em uma estratégia autoritária que teria se consolidado na forma de uma “democracia excludente”. É importante ressaltar que algumas das forças que compunham a elite política e econômica do país estavam articuladas com forças internacionais, compondo a “tríplice aliança” entre Estado, empresas multinacionais e capital local (Evans, 1979).

Foi essa Lei de 1961 que vigorou até a promulgação da LDB/96, prevista pela nova Constituição Federal de 1988 e consolidada como um produto da reforma educacional promovida na época. Sobre os antecedentes históricos dessa reforma cabe destacar o jogo de interesses aos quais corresponderam as variadas configurações da educação formal no país:

> Podemos observar, durante toda a história da educação brasileira, os jogos de interesse: o ensino oferecido pelos jesuítas visava prioritariamente o fortalecimento da igreja católica; com a independência, privilegiou-se ainda mais a classe alta que comandava a nação. Podemos dizer que no Estado Novo o ensino era enfatizado como uma forma de justificar o governo, fato que também ocorreu durante a ditadura militar, agravado pelas medidas adotadas pelo tecnicismo, destacando-se que, com a ditadura militar no poder, o ensino nas escolas estimulava a transformação dos alunos em patriotas, visando o desenvolvimento do país. A própria querela anterior à promulgação da atual LDBEN comprova tal situação. (Souza et al., 2007, p. 15 - 16)

É nesse ponto do processo que se promove a reforma educacional da década de 1990. Cabe, então, voltar-se a ela.

## 5.2 CARACTERIZAÇÃO DA REFORMA EDUCACIONAL DA DÉCADA DE 1990

A reforma da educação da década de 1990 se deu por um longo processo, complexo e contraditório, marcado por continuidades e rupturas em relação às políticas educacionais previamente adotadas, especialmente aquelas formuladas ao longo das décadas de 1960 e 1970, durante o regime militar. Portanto, a reforma deve ser compreendida a partir de seu contexto político, identificando as forças sociais que disputavam a hegemonia ideológica do processo e procurando apreender o modo como os interesses conflitantes foram articulados na institucionalização dos novos dispositivos políticos que configuraram a nova política educacional que ela instituiu.

Para tanto, é necessário esboçar uma caracterização da reforma, que caracterize o desenrolar histórico do processo reformista, abordando os atores sociais e políticos que incidiram sobre ele, bem como suas ideias e os interesses que

representam. Após a exposição de um breve histórico, serão expostas algumas concepções fundamentais da nova política educacional, a partir de uma análise preliminar dos documentos oficiais de Estado, que conferem materialidade à nova matriz político-educacional. Em seguida, serão apresentadas algumas análises críticas relativas à reforma encontradas na literatura, de modo indicar aspectos, categorias e hipóteses que deverão ser desenvolvidas por meio da interpretação de alguns de seus mecanismos.

A reforma educacional aparece como um produto do processo de redemocratização do Brasil após os 21 anos de regime autoritário e das forças sociais que disputaram a hegemonia política durante o período. A necessidade de reformar a educação era apontada por forças progressistas, especialmente grupos de educadores, que procuravam resgatar as finalidades democráticas e emancipatórias da educação, em contraponto ao viés tecnicista que caracterizou as políticas adotadas durante o regime militar.

No entanto, a história da reforma antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988, por iniciativa de grupos de educadores organizados, que percebiam a necessidade de reformar a política educacional e de garantir princípios democráticos para a educação na forma da lei, tanto por meio do que se dispõe a este respeito na referida Carta Constitucional, quanto através de uma nova legislação educacional, especialmente pela promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estivesse de acordo com os princípios necessários a uma sociedade democrática. A proposta desses grupos foi sintetizada na chamada “Carta de Goiânia”, publicada como um texto manifesto dos educadores reunidos na IV Conferência Brasileira de Educação (Saviani, 2008a, p. 35).

A “Carta de Goiânia” foi publicada na revista “Educação & Sociedade”. Seu conteúdo demonstra as pretensões democráticas que ela encerra:

> Os profissionais da educação declararam-se cientes de suas responsabilidades na construção de uma Nação democrática, onde seus cidadãos possam exercer plenamente seus direitos, sem discriminação de qualquer espécie. Estão, por isso, empenhados em debater, analisar e fazer denúncias dos problemas e impasses da educação brasileira e, ao mesmo tempo, em colocar sua capacidade profissional e sua vontade política para a superação dos obstáculos que impedem a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro. (ANDE; ANPED; CEDES, 2018, p. 459)

Aí se nota a assunção de um compromisso por parte dos educadores reunidos no evento: “Os professionais da educação” – ou seja, aqueles que detêm um

conhecimento especializado sobre a educação, que são qualificados para atuar na área e que, portanto, possuem autoridade pedagógica – declaram ter ciência “de suas responsabilidades na construção de uma nação democrática”. Eles assumem a responsabilidade pela construção da democracia. Trata-se de um potencial anúncio de adoção de uma postura ativa na construção dessa nação. A escolha do termo “nação” é significativa nesse contexto, pois comporta uma carga valorativa positiva que se atribui ao país e ao Estado democrático. Ao aparecer como qualificativo de nação, a palavra “democrática” ecoa essa valorização positiva.

Para os educadores, a democracia aparece como um valor normativo. Para eles, a nação deve ser democrática, por isso assumem a responsabilidade a responsabilidade de agir em função da construção da democracia, tomando parte ativamente no processo de redemocratização. Se os profissionais da educação assim compreendem seu compromisso com a democracia, isso significa, por extensão, que sua área de atuação, a educação, é concebida como uma área que possui influência na construção da nação democrática. Isso fica claro quando afirmam que

> Estão, por isso, empenhados em debater, analisar e fazer denúncias dos problemas e impasses da educação brasileira e, ao mesmo tempo, em colocar sua capacidade profissional e sua vontade política para a superação dos obstáculos que impedem a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro. (ANDE; ANPED; CEDES, 2018, p. 459)

Também a noção que possuem sobre o que seria uma nação democrática é exposta: nação democrática é aquela “onde seus cidadãos possam exercer plenamente seus direitos, sem discriminação de qualquer espécie” e que deve superar os “obstáculos que impedem a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro”. Existe, portanto, uma proposta universalista subjacente, em que os cidadãos tenham a possibilidade de “exercer plenamente seus direitos”, sem sofrer qualquer tipo de discriminação. Trata-se de uma concepção enfática de cidadania, em que se considera que todos devem possuir efetivamente a possiblidade de exercer seus direitos, independentemente de qualquer tipo de discriminação – ou seja, o exercício da cidadania não deve, nessa concepção, estar condicionado a nenhum fator além da titularidade de direito como membro da nação. O universalismo dessa concepção se confirma na afirmação de que todos devem ter acesso ao “ensino público de qualidade” – ainda que não se caracterize, ainda, o que seria ensino de qualidade. Nesse sentido, a promoção do ensino público universal e de boa qualidade é entendido como parte do processo de construção da nação democrática.

A carta segue:

> A IV Conferência Brasileira de Educação, ao propor princípios básicos a serem inscritos na Constituição, tem presente que o país enfrenta graves problemas sociais e econômicos, de natureza estrutural, que entravam a efetiva democratização do conjunto da sociedade. Tem presente, também, que o não enfrentamento urgente de tais problemas acarretará o comprometimento da viabilização das políticas sociais, especialmente da política educacional. (ANDE; ANPED; CEDES, 2018, p. 459)

A ação dos educadores reunidos no evento consiste, então, na proposição política de “princípios básicos a serem inscritos na Constituição”. O procedimento é coerente: o processo constitucional é o meio pelo qual se instituem as leis do país, sendo, portanto, o modo adequado de construção de uma nação democrática. A inscrição de princípios em uma Carta Constitucional pode ampliar a democratização social, ao menos no plano institucional, jurídico e/ou formal. Mas o parágrafo também admite a existência de fatores de obstrução da “efetiva democratização”. Para que a democratização seja “efetiva”, ela não pode se ater à letra da Lei. Nesse sentido, o parágrafo expressa também uma preocupação em relação à capacidade de efetivação das normas constitucionais, que só poderia ocorrer pelo enfrentamento dos fatores estruturais de obstrução.

Os fatores de obstrução são apresentados com referência à estrutura econômica a sociedade:

> De fato, dados divulgados pelo próprio Governo Federal mostram que cerca de 60% dos brasileiros encontram-se em estado de extrema pobreza material, em contraste com uma minoria de grupos privilegiados que detêm o usufruto privado da riqueza que é social. Isso significa que as aspirações da coletividade pela democracia econômica, social e política são obstaculizadas por uma organização social injusta e, em decorrência, por políticas governamentais incapazes de promover a justiça social. Persiste uma política econômica, e particularmente salarial, marcada pela distribuição desigual da renda, cujas expressões são a questão agrária e a violência social contra os trabalhadores rurais; o enorme endividamento externo; a dívida pública; o precário atendimento às necessidades de escolarização da população e a outras necessidades sociais como saúde, assistência e previdência social.
> No âmbito da Educação, o país continua convivendo com problemas crônicos referentes à universalização e qualidade do ensino, a gratuidade escolar, as condições de trabalho do magistério e a escassez e má distribuição das verbas públicas. (ANDE; ANPED; CEDES, 2018, p. 459-460)

Constata-se, pois, que há limites materiais para a efetivação das políticas públicas universais, modo de construção da nação democrática. Esses problemas se assentam sobre “uma organização social injusta”, na qual a estrutura econômica aparece como fator de obstrução da efetivação do direito e da cidadania, inclusive na área da educação – e o documento apresenta dados para referendar sua posição.

Apesar de constatar que há entraves estruturais à efetivação dos direitos, a carta entende que essa “organização social injusta” é causa da adoção de “políticas governamentais incapazes de promover a justiça social”.

Se, no entanto, as políticas adotadas são “incapazes de promover a justiça social”, uma mudança no processo decisório poderia reverter a situação; ou seja, a carta reconhece a ação política como canal de promoção da justiça social, desde que esteja disposta a enfrentar os problemas estruturais e a organização social que lhe fornece sustentação. Essa possibilidade é reconhecida explicitamente quando se faz referência a um manifesto anterior, em que os educadores “expressavam sua esperança de que tais problemas crônicos viessem a ter um encaminhamento mais efetivo”, se envolvendo “num clima de positiva expectativa que tomava conta da sociedade brasileira, face às possibilidades abertas pelas mudanças na vida política do país, uma vez cessado o longo período de regime militar”.

O processo de democratização é compreendido, portanto, como uma oportunidade para que se efetivassem os direitos de cidadania, educação em particular. É com base nessa expectativa que os educadores se propõem à mobilização em torno do processo constitucional, entendido como meio pelo qual se pode otimizar o processo de efetivação de uma organização social justa. A mobilização é necessária pelo reconhecimento de que mesmo durante a transição democrática, continuam a se reproduzir “práticas políticas arcaicas” (p. 7). Essa constatação torna necessária a mobilização em torno da normatização do regime democrático:

> Neste momento em que a Nação se prepara para eleger seus representantes ao Congresso Constituinte, os educadores brasileiros renovam sua disposição de luta, exigindo que os problemas educacionais sejam tratados de maneira responsável e coerente, tendo em vista as reais necessidades e interesses da população.
> Os participantes da IV Conferência Brasileira de Educação reivindicam, assim, que a nova Carta Constitucional consagre os princípios de direito de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino, e o dever do Estado em promover os meios para garanti-la. Ao mesmo tempo, comprometem-se a lutar pela efetivação destes princípios, organizando-se nas suas entidades, exigindo compromissos dos candidatos às Constituintes a nível federal e estadual e cobrando o cumprimento das medidas propostas para a democratização da educação. (ANDE; ANPED; CEDES, 2018, p. 461)

A pretensão normativa se nota na postura ativa dos educadores, que exigem e “reivindicam” que o Estado se responsabilize pela efetivação do direito universal à educação de qualidade, “tendo em vista as reais necessidades e

interesses da população", ou seja, tendo como finalidade a promoção do bem público, não de interesses escusos. Por esse objetivo eles demonstram disposição à ação concreta que vise à concretização dessas aspirações – "se comprometem a lutar pela efetivação destes princípios".

Os autores da carta apresentam então 21 princípios que esperam ser "inscritos no texto constitucional", a maioria dos quais diz respeito ao comprometimento do Estado com a efetiva universalização do ensino público de qualidade. Eles entendem que a educação escolar deve ser "gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em todos os níveis de ensino", promovendo "educação pública básica comum, gratuita e de igual qualidade, independentemente de sexo, cor, idade, confissão religiosa e filiação política, assim como de classe social ou de riqueza regional, estadual ou local". A partir desses princípios básicos, os demais seguem especificando formas pelos quais o Estado deve "assegurar um padrão básico comum de qualidade dos estabelecimentos educacionais". Pressupõe-se que a ampliação da participação é fator de democratização do sistema, já que o vigésimo princípio diz que cabe ao Estado assegurar "formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis de ensino".

O documento se encerra com a afirmação da elaboração de uma nova LDB, "a partir dos princípios básicos inscritos na Constituição". Isso significa que mudanças nos princípios constitucionais implicariam em uma alteração substancial da LDB, desde seus próprios fundamentos. Nesse sentido, reafirmam a concepção participativa de democracia, ao afirmar como essencial "sua participação, através das entidades de representação na área, tanto na elaboração da Constituição, quanto da lei acima referida".

Segundo Saviani (2008a, p. 35), os educadores se mobilizaram "no sentido de garantir que os pontos da 'Carta de Goiânia' fossem incorporados ao texto da Constituição, o que se conseguiu quase totalmente". Em seguida iniciou-se, ainda em 1987 – ou seja, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 – "o movimento em torno da elaboração das novas diretrizes e bases da educação nacional". É importante ressaltar que o próprio Dermeval Saviani participou de toda a movimentação política aqui descrita, até a elaboração da primeira proposta da nova LDB.

Foi por meio da ação desses grupos organizados que a reforma se tornou um imperativo da Constituição Federal de 1988, que considerou a educação como direito social subjetivo (Cap. II, Art. 6º) e como direito dos trabalhadores urbanos e rurais (Art. 7º, inciso IV), cujo acesso deve ser garantido pela União em conjunto com os demais entes federados (Art. 23, inciso V). A Constituição determinou a competência privativa da União em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, inciso XXIV), além de legislar concorrentemente com os Estados e com o Distrito Federal sobre a educação em geral (Art. 24, inciso IX), de acordo com os princípios da gestão democrática do ensino público (Art. 206, inciso VI). A Constituição determinou, ainda, o estabelecimento de um plano decenal de educação e a articulação colaborativa de um sistema nacional de educação (Art. 214).

Nota-se que a Constituição (BRASIL, 1988) coloca a reforma educacional como um imperativo, ao determinar que a União legisle sobre as diretrizes e bases da educação e implemente um plano decenal. Ela também estabelece alguns critérios para essa organização, como o princípio da gestão democrática da educação. De acordo com esse princípio, a União detém competência privativa sobre o estabelecimento das diretrizes e bases da educação nacional, mas compartilha a competência legislativa com Estados e o Distrito Federal em matéria de assuntos subordinados. Importante ressaltar a concepção segundo a qual a educação constitui direito social subjetivo (Cap. II, Art. 6º), cujo acesso deve ser garantido pela União em conjunto com os demais entes federados (Art. 23, inciso V).

A Constituição comporta, portanto, a concepção da educação como um dever do Estado, de modo claro e sem ambiguidades, uma vez que cabe à União garantir a efetivação desse direito, garantindo a todos o acesso à instituição educacional. Esse direito se expressa no texto constitucional no Cap. III, Art. 205, em que se lê:

> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

Note-se que a própria Carta Constitucional já estabelece uma finalidade para a educação: ela tem por objetivo o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, nesta ordem. Percebe-se, já uma intenção de formação plena do ser humano de acordo com

suas potencialidades, entendida como “pleno desenvolvimento da pessoa”, além de colocar como finalidade da educação a formação voltada para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. São normas coerentes: o exercício da cidadania pode ser compreendido como pressuposto de uma sociedade democrática, o que estaria de acordo com o teor democrático da Carta. Por outro lado, a qualificação para o trabalho pode ser considerada um aspecto fundamental para a integração do indivíduo à sociedade por meio da inserção profissional.

Ela também estabelece uma série de princípios normativos para a educação, por meio do Art. 206:

> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
> III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
> V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
> VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
> VII - garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 1988)

Os princípios enumerados são suficientes para compreender o teor do texto constitucional no que diz respeito à efetivação do direito à educação e em sua garantia pelo Estado: a Constituição estabelece a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” como princípio normativo, assim como a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”. Nota-se, aqui, o estabelecimento dos princípios modernos da liberdade e da igualdade como princípios normativos para a prática educativa no país. Ambas estariam asseguradas pelo quarto princípio, que estabelece a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”, de modo a garantir a efetivação do direito, ainda que os estabelecimentos públicos não possuam competência exclusiva sobre a educação, uma vez que o terceiro princípio estabelece o a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”.

Esse terceiro princípio também estabelece o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”. O quinto princípio diz respeito à “valorização dos profissionais do ensino”, o que também pode ser entendido como tentativa de efetivação do direito à educação por meio do emprego de profissionais qualificados,

de modo coerente com o sétimo princípio, que diz respeito à “garantia do padrão de qualidade” da educação. Além disso, o quinto princípio também reconhece a profissionalização do trabalho docente. Por fim, o sexto princípio diz respeito à “gestão democrática no ensino público”, em consonância com os princípios democráticos da Carta.

Nota-se que o texto constitucional estabelece a educação como direito e opera no sentido da efetivação desse direito, atribuindo-o a função de promover a formação integral da pessoa, também entendida como cidadão e trabalhador. A efetivação desse direito, no entanto, ocorre nos termos estabelecidos por uma outra lei, a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”. É significativa a diferença temporal que separa a promulgação da Carta Constitucional de 1988 e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, um intervalo de oito anos. Seria lícito indagar por que a demora em estabelecer as diretrizes e bases da educação, uma vez que a Constituição Federal deixava claro que caberia privativamente à União o estabelecimento dessas diretrizes e bases. Fica claro que houve um longo intervalo entre os dois atos legislativos, denotando um longo processo político subjacente.

A caracterização de Saviani (2008a) para esse processo se tornou bastante influente: após a incorporação dos princípios elaborados na “Carta de Goiânia” pela Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, elaborou-se uma proposta de LDB, também a partir das reivindicações dos educadores reunidos em torno de instâncias representativas da área. Essa proposta foi encaminhada à Câmara como projeto de lei ainda em 1988, por iniciativa do deputado Octávio Elísio (PSDB-MG), posteriormente modificado pelo relator do projeto, o deputado Jorge Hage (PSDB-BA), que viria a ser aprovada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara.

No entanto, durante a tramitação do projeto ocorreria uma alteração na correlação de forças políticas, com a ascensão de um movimento neoconservador se tornaria hegemônico no país com a eleição de Fernando Collor (PRN) para a presidência da República em 1989. Esse fortalecimento da corrente política neoconservadora teria obstruído a tramitação da proposta original da LDB na Câmara dos Deputados. Simultaneamente, outro projeto de LDB foi elaborado no Senado. Seu autor foi o senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), com assinatura de outros dois senadores, Marco Maciel (PFL-PE) e Maurício Correa (PDT-DF). Maciel já havia tentado engrenar

um projeto paralelo de LDB no Senado, mas teria sido demovido por Jorge Hage. À época do encaminhamento do projeto de Darcy Ribeiro, Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) foi indicado como relator da proposta.

A elaboração do projeto de Darcy Ribeiro teria contado "com a assessoria de membros do primeiro escalão do Ministério da Educação durante a gestão Collor", conforme informa Saviani (2008a, p. 129), que procede em uma crítica bastante severa das concepções subjacentes ao projeto do senador:

> Com efeito, diferentemente do projeto da Câmara que se formulou sobre uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade educacional organizada, através de Conselhos de caráter deliberativo, o projeto do Senador tem por base uma concepção de democracia representativa na qual a participação da sociedade se limita ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes. Uma vez escolhidos, estão eles legitimados para tomar as decisões em nome de toda a sociedade não necessitando mais sequer consultá-la.

Em um primeiro momento o projeto do Senado é derrotado, enquanto o projeto da Câmara prospera, sendo aprovado em enviado ao Senado, onde recebe a relatoria de Cid Sabóia (PMDB-CE), que elabora um novo substitutivo, também em diálogo com órgãos representativos dos educadores e realização de audiências públicas. No entanto, as mudanças na composição do Congresso produzidas pela eleição de 1994 altera novamente a correlação de forças. Fernando Henrique Cardoso é eleito Presidente da República e nomeia Paulo Renato Souza, economista de extração liberal, como Ministro da Educação. Já no início da nova Legislatura, "o senador Beni Veras (PSDB-CE) apresenta requerimento solicitando o retorno do projeto da LDB à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania", cuja relatoria "foi assumida pelo senador Darcy Ribeiro". Para Saviani (2008a, p. 159-160), tratou-se de uma "manobra regimental", que tornou possível ao senador Darcy Ribeiro recolocar em votação o seu próprio projeto, em versão atenuada pela adição de alguns elementos do projeto original da Câmara para dirimir as críticas, mas também alinhada às concepções do Executivo. Esse foi o projeto, com poucas alterações pontuais, que foi aprovado pelo Congresso e promulgado sem vetos em 20 de dezembro de 1996.

Para Saviani (2008a), a promulgação do projeto de Darcy Ribeiro consistiu em uma vitória da corrente política "neoconservador" que se estabelecera no governo federal através da coalização composta por PSDB e PFL. A versão aprovada estaria alinhada às expectativas dessa corrente, do setor privado da educação e da gestão de Paulo Renato no MEC. O produto teria sido uma Lei de matriz neoliberal, tese que

se torna recorrente nas críticas feitas à LDB, especialmente por aquelas oriundas da esquerda. Note-se que Saviani concebe o processo a partir de uma contraposição entre uma proposta democrática de LDB, cuja legitimidade emana de sua construção coletiva e correção pedagógica – da qual ele foi um dos proponentes – e outra, elaborada em gabinete com apoio de quadros técnicos, obedecendo a interesses do governo de turno e de setores privatistas, sem consulta aos educadores do país. Essa contraposição opera a partir de uma concepção dualista de democracia, que contrapõe a democracia representativa, entendida como o ato formal de votar em representantes que tomem decisões sem consulta ao povo, à democracia participativa, entendida como aquela em que o povo participa efetivamente da tomada de decisões – e que seria, portanto, mais democrática.

É pertinente analisar alguns aspectos da Lei, a começar de seu Art. 1º:

> Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.
> § 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.
> § 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 1996)

Observa-se no Art. 1º uma caracterização bastante ampla da educação: ela “abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Pelo modo como a Lei está redigida, dá-se a entender que a educação abrange a totalidade dos processos formativos, ou ainda que a formação estaria contida na educação, entendida como um aspecto mais amplo. Trata-se, na descrição, de um conceito muito abrangente, que ocorreria em lugares tão variados quanto a “vida familiar”, a “convivência humana”, o “trabalho”, as “instituições de ensino e pesquisa”, os “movimentos sociais e organizações da sociedade civil” e as “manifestações culturais”. Não há distinção clara entre essas diversas esferas da vida social, nem mesmo distinção valorativa entre elas. As “instituições de ensino e pesquisa” compõem apenas uma de muitas instituições no interior das quais a educação poderia ocorrer.

A distinção é estabelecida no § 1º, que especifica não a abrangência da educação na sociedade ou a distinção das instituições de ensino em relação às

demais, mas a abrangência da própria Lei: a ela cabe disciplinar “a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”. Dessa forma, “a educação escolar”, objeto da legislação em questão, é compreendida como uma dentre outras formas de educação, uma forma de educação cuja especificidade se desenvolver “predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”. Por que predominantemente? Não está claro. Talvez o texto leve em consideração que a educação escolar possa se desenvolver também em outros locais que não em “instituições próprias”, ou seja, fora da escola, ou que o ensino não seja o único meio através do qual a educação se realize. O que se nota é que o Estado, por meio do texto, qualifica a si próprio: a ele compete um tipo de educação entre outros, um tipo cuja especificidade está em se desenvolver “predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”, apesar de não se ter, ainda, clareza sobre o significado disso. Ao instituir a competência do Estado sobre a educação escolar, a Lei a distingue das demais justamente por ser objeto de regulação do Estado, que a compreende como algo que “predominantemente” se concretiza através do ensino em instituições próprias.

Por fim, lê-se, no § 2º, que “A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”. Ocorre, então, uma atribuição direta de finalidade para a educação escolar: ela possui o dever de “vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”. A vinculação ao “mundo do trabalho” implica em uma referência à inserção no mercado de trabalho, através da qual o sujeito adquire seu sustento. Trata-se de uma forma de integração social mediada pela organização econômica que rege a divisão social do trabalho. No que consiste, entretanto, “prática social”? Trata-se de uma referência genérica à sociedade. Ela se distingue textualmente do “mundo do trabalho”, mas não se define de nenhuma outra forma, podendo se referir a quaisquer outras práticas sociais: culturais, políticas, religiosas, etc. O parágrafo implica que a educação deve ter a realidade social como referência de sua prática pedagógica, promovendo a integração social dos alunos, com destaque (textual) ao trabalho como forma de integração que pressupõe o ordenamento econômico.

O documento prossegue estabelecendo os “Princípios e Fins da Educação Nacional”:

> Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno

> desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996)

Tem-se, aí, uma declaração de princípio mais clara: a LDB reafirma o caráter da educação como “um dever da família e do Estado” – com os termos trocados e relação à Constituição Federal – que se inspira “nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Ocorre, aqui, uma qualificação da educação: ela se “inspira”, normativamente, “nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Note-se que os valores da liberdade e da solidariedade são incluídos normativamente, mas com uma distinção: a liberdade é tomada como um valor que comporta “princípios”, enquanto a solidariedade comportaria “ideais”. O enunciado é significativo: a liberdade possui princípios que devem ser reconhecidos enquanto tal; por outro lado, a solidariedade é uma ideia abstrata, composta por ideais – que, enquanto tal, podem não chegar a se realizar. A escolha de palavras indica uma ênfase maior sobre a liberdade, enquanto a solidariedade é anunciada como um valor mais abstrato. Além disso, reafirma-se a finalidade declarada na Constituição de 88: “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Faz-se notar, no entanto, uma pequena mudança de terminologia, pois se trata agora de garantir “o pleno desenvolvimento do educando”, não mais “da pessoa”.

No que diz respeito à organização do sistema educacional pelo Estado, a Lei estabelece em seu Título IV:

> Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
> § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
> § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996)

Assim se estabelece o pacto federativo em matéria de educação: cada ente federado possui um respectivo sistema educacional. À União cabe a articulação desses sistemas, provendo seus princípios normativos e coordenando a política nacional de educação. A ela cabe, pois, coordenar uma política em âmbito nacional, que se compõe por “diferentes níveis e sistemas”, compondo um sistema nacional que se assenta sobre as bases normativas que ela estipula. Essas bases normativas e a função articuladora são o que lhe confere poder decisório perante os sistemas estaduais e municipais. Nota-se, portanto, que não se trata de um sistema unívoco,

mas de vários sistemas que devem ser coordenados por uma instância central. O sistema é composto por vários subsistemas.

## 5.3 OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 1997) constituem o dispositivo normativo através do qual se articulou o Sistema Nacional de Educação na década de 1990. Trata-se de um objeto privilegiado de análise, pois consiste em um relatório de Estado elaborado na forma de um prognóstico, além de pretender organizar o currículo oficial do país, o que consiste em um profícuo campo de análise sociológica (Popkewitz, 1997; Apple, 1999, 2006).

A tentativa de compreender o título leva ao exame de seus componentes. Que significa “parâmetro”? Por que estabelecer “Parâmetros”, não “Norma” ou “Normas”, “Padrão” ou “Padrões”, ou simplesmente um “Currículo Nacional”? A palavra parâmetro faz menção a padrão ou critério, mais do que a uma regra ou norma determinada. Diz respeito a um elemento variável que estabelece uma métrica. Elemento que comporta, portanto, certo grau de maleabilidade. Um elemento que quer fixar uma norma, como critério ou padrão, mas que é variável e que atribui valor ou função no interior de um sistema ou de um caso. Um elemento do sistema que se atribui valor e, ao fazê-lo, atribui valor aos demais elementos do sistema, como uma coordenada. A palavra se encontra no plural, o que pode designar um conjunto de elementos variáveis que constituem um conjunto de parâmetros.

O termo comporta ambivalência, um caráter ambíguo que diz respeito a seu caráter de elemento normativo, porém variável. Uma definição provisória poderia ser: Elemento que ao se atribuir valor, atribui valor aos demais, podendo se expressar na forma de conjunto, sem ser exatamente fixa, por se tratar de uma variável. O sistema é fixo, enquanto os parâmetros são elementos variáveis no interior do sistema, comportando algum grau de maleabilidade. Como variável, o parâmetro possui um aspecto relacional – trata-se de um elemento no interior de um conjunto. Ele opera como elemento de uma composição, um fator de um conjunto, mas um fator que estabelece critério para a relação dos fatores que compõem o conjunto, distinguindo-se, pois, dos demais fatores não paramétricos. É ao mesmo tempo um fator e um critério, que, sendo critério, estabelece um padrão, uma norma.

Parâmetros, considerado em sua forma plural, diz respeito a uma pluralidade de elementos que comportam um potencial normativo, de atribuição de valor dos demais elementos e, por extensão, da totalidade do conjunto. O que define um elemento como parâmetro é o fato de que ele cumpre uma função de atribuição de valor ou de modificação de relações no interior de um conjunto. Dessa forma, um conjunto de parâmetros constitui uma composição interrelacional de valores normativos no interior de um conjunto. Em síntese, o parâmetro é o elemento variável de um sistema determinado, que ao se atribuir valor, atribui valor aos demais elementos do sistema, comportando uma dimensão normativa.

Dada essa definição provisória de “Parâmetros”, pergunta-se o que significaria a palavra “Curriculares”. A palavra currículo comporta a ideia de um percurso, um caminho ou trajeto, ou da própria trajetória. Comporta também a ideia de acúmulo de experiências passadas. Entretanto, currículo também possui uma carga normativa, pois diz respeito ao programa disciplinar de um curso, portanto também ao ato de programar, estabelecer um programa.

A forma da palavra é significativa, pois aparece em referência à palavra que a antecede na estrutura do texto, denotando uma relação essencial entre os dois termos; não se optou por “parâmetros do currículo” ou “parâmetros dos currículos”, nem qualquer outra variação, mas por “parâmetros curriculares”, dando a entender que os parâmetros são curriculares, de modo imanente: os parâmetros não são externos, regras exógenas, como parâmetros psicológicos aplicados ao currículo, mas parâmetros que são, em si, curriculares; da mesma forma, o currículo possui uma natureza paramétrica, de modo que o currículo se compõem a partir de parâmetros próprios.

Como metáfora espacial, o currículo diz respeito aos elementos que compõem um percurso e, por extensão, aos elementos que compõem o itinerário do percurso formativo de um indivíduo, suas experiências acumuladas; nesse sentido, o currículo possui diversos elementos próprios em sua composição, dentre os quais aqueles que se estabelecem como parâmetros para o percurso; em conjunto, tais parâmetros compõem uma proposição para o percurso a ser percorrido, uma programação do itinerário; o currículo propõe um percurso com determinadas etapas e características, estabelecidas a partir de parâmetros que lhe são próprios como elementos fundamentais na organização do percurso; são parâmetros do percurso, pois são fornecidos pelo próprio percurso e atuam em sua delimitação.

Compreendendo o currículo como conjunto, os parâmetros seriam elementos que compõem o currículo e o dotam de sentido, qualificando o conjunto.

A conjunção dos dois elementos, “Parâmetros Curriculares”, possibilita duas interpretações distintas: os parâmetros determinam exteriormente o currículo, entendido como variável, ou seriam elementos variáveis imanentes do currículo que se autodetermina? Na primeira hipótese, os parâmetros seriam externos e determinariam a composição de diversos currículos; na segunda hipótese, haveria uma relação essencial entre parâmetro e currículo, de modo que o parâmetro seja necessariamente curricular e o currículo necessariamente composto por parâmetros. De um modo ou de outro, o parâmetro continuaria aparecendo como elemento normativo que qualifica o conjunto, seja ele interno ou externo.

Como metáfora espacial da corrida e do itinerário formativo, o currículo é entendido como processo, comportando movimento, de modo que os parâmetros seriam elementos variáveis que compõem o percurso ou itinerário, entendidos como conjunto. Como variáveis, os parâmetros não conformam o percurso de modo rígido, mas o faz apenas no instante em que se fixa, se atribuindo valor, comportando, ainda, a ambiguidade, maleabilidade ou ambivalência que lhe é característica. Um trajeto ou itinerário que comporta diversos elementos e que pode ser objeto de uma programação.

A conjunção dos termos adquire ainda uma nova qualificação com a adição do terceiro termo do título, “Nacionais”. Observa-se a opção pela utilização de um termo bastante significativo do ponto de vista político e valorativo. Fez- a opção pelo uso da palavra nacional, em lugar de outros termos possíveis, como gerais (que comportaria uma ideia de generalidade) ou globais, ambas comportando um caráter cosmopolita. Também não foram utilizadas palavras como “brasileiros” ou “do Brasil”, mas o termo genérico que diz respeito à nação.

O termo nacional é carregado de significado. Comporta, novamente, uma dimensão espacial, e também valorativa, referente à ideia de nação enquanto comunidade que compartilha valores. Sendo nacionais, os parâmetros poderiam ser considerados algo inerente à nação, ou seja, elementos imanentes que compõem a nação. Nesse sentido, a nação conformaria o conjunto no interior dos quais os parâmetros curriculares constituem os elementos normativos que qualificam o sistema nacional e os demais elementos que o compõem. Nacional comporta unidade valorativa, que não seria comportada por outros termos possíveis; isso obtém

significância em relação à possível pluralidade étnica, cultural ou política que caracteriza um país.

Se a palavra nacional comporta valores compartilhados por uma comunidade, o currículo nacional poderia fazer referência à composição de trajetórias compartilhadas no interior de um território, um percurso que se realiza por meio de valores compartilhados pelos habitantes de um território, que estão, portanto, sob as ordens de um governo, de um Estado. O compartilhamento de valores não significa que haja aceitação espontânea, pacífica, a esses valores, mas pressupõe o respeito às instituições, de modo que é necessário que tais valores se estabeleçam normativamente no âmbito institucional; nesse sentido, a normatividade institucional é fundamental para a conformação de uma unidade nacional, seja pela via do conflito direto de potências, seja pela construção artificial de um conjunto de valores compartilhados; para que o conflito seja apaziguado, a constituição da nação por meio da construção de uma unidade artificial necessita do estabelecimento normativo de parâmetros que qualifiquem a unidade e a relação dos elementos que a constituem.

A partir das definições provisórias produzidas ao longo da análise, é possível tentar esboçar uma definição provisória para o um significado possível do título: “Parâmetros Curriculares Nacionais” dizem respeito à proposta nacional de constituição de um percurso formativo composto pelos valores compartilhados da nação, a ser compartilhado por todos os seus membros. A relação estabelecida entre os três termos indica a pretensão de estabelecer uma normatividade para a trajetória formativa no interior da nação, ou no mínimo a possibilidade de sua existência. Sua finalidade última seria efetivar a nação conforme o seu conceito, com coesão, coerência, “ordem e progresso”.

Seriam os parâmetros curriculares nacionais partes dos valores nacionais a serem compartilhados, ou parâmetros para seu estabelecimento? Ou seriam ambas? Constituem, talvez, a tentativa de estabelecimento de um programa para a nação, ou a constatação de seu estabelecimento espontâneo. O planejamento das ações do Estado, que deve, pois, fornecer o programa. O conjunto dos parâmetros comporta a promessa de efetivação da unidade, de uma relação entre os membros da nação e de sua institucionalidade. Trata-se do planejamento para a execução de um programa, planejamento este que necessita de critérios, os parâmetros. Ou ainda, o estabelecimento do parâmetro seria a finalidade do planejamento.

Em uma síntese provisória: Parâmetros Curriculares Nacionais são variáveis normativas que estabelecem o itinerário formativo que deve ser compartilhado pelos membros da nação. Por meio dessa interpretação provisória do título, é possível estabelecer duas hipóteses:

1 - O documento que serve de objeto de análise pretende planejar o currículo do país, programa da nação, pressupondo critérios.

2 - O documento que serve de objeto de análise pretende estabelecer os critérios para o programa da nação, pois a própria existência de critérios (ou mesmo a possibilidade de existência de critérios) para um ordenamento programado já seria uma pretensão pressuposta.

As hipóteses se justificam porque os três termos que compõem o título do documento, Parâmetros Curriculares Nacionais, pressupõem ordenamento; pressupõe a existência de um ordenamento possível ou pretendido para o estabelecimento de um currículo para a nação. As duas hipóteses comportam um elemento comum, que pode constituir uma hipótese básica, subjacente às hipóteses anteriores e que servirá para orientar a análise:

3 - Os Parâmetros Curriculares Nacionais pretendem estabelecer o itinerário formativo do currículo nacional através de uma normatividade pouco enfática.

Analisado o título geral dos documentos e formulada uma hipótese principal para a compreensão do objeto, segue-se a análise de acordo com a sequência da apresentação do objeto. O primeiro volume recebe o título: “Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais”. A palavra “Introdução” acrescenta um novo elemento à análise: só se pode introduzir algo que já existe. Além disso, seria lícito perguntar: para que se faz necessária uma introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais? É possível elaborar uma hipótese, segundo a qual os Parâmetros Curriculares Nacionais constituem algo que não possui um significado evidente e que por isso deve ser introduzido. Nesse sentido, a Introdução serviria como uma forma de mediação ente o sujeito (leitor) e o objeto (Parâmetros Curriculares Nacionais). Isso coloca a questão: qual o público a que se dirigem os Parâmetros Curriculares Nacionais? Se o público alvo for composto por profissionais da educação, a pergunta adquire relevância ainda maior: por que profissionais da educação precisariam de uma “Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais”? Um diretor ou coordenador de escola precisa ser introduzido ao que seja um currículo? Um professor precisa ser

introduzido ao currículo da sua área de especialidade? Ou o que não está evidente aos próprios profissionais da educação é justamente o conjunto de elementos denominados “Parâmetros Curriculares Nacionais”, que então constituem uma incógnita que necessita de uma introdução?

Seguindo a sequência do documento, encontra-se o seguinte texto:

> AO PROFESSOR
> É com alegria que colocamos em suas mãos os Parâmetros Curriculares Nacionais referentes às quatro primeiras séries da Educação Fundamental.
> Nosso objetivo é auxiliá-lo na execução de seu trabalho, compartilhando seu esforço diário de fazer com que as crianças dominem os conhecimentos de que necessitam para crescerem como cidadãos plenamente reconhecidos e conscientes de seu papel em nossa sociedade.
> Sabemos que isto só será alcançado se oferecermos à criança brasileira pleno acesso aos recursos culturais relevantes para a conquista de sua cidadania. Tais recursos incluem tanto os domínios do saber tradicionalmente presentes no trabalho escolar quanto as preocupações contemporâneas com o meio ambiente, com a saúde, com a sexualidade e com as questões éticas relativas à igualdade de direitos, à dignidade do ser humano e à solidariedade.
> Nesse sentido, o propósito do Ministério da Educação e do Desporto, ao consolidar os Parâmetros, é apontar metas de qualidade que ajudem o aluno a enfrentar o mundo atual como cidadão participativo, reflexivo e autônomo, conhecedor de seus direitos e deveres.
> Para fazer chegar os Parâmetros à sua casa um longo caminho foi percorrido. Muitos participaram dessa jornada, orgulhosos e honrados de poder contribuir para a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental. Esta soma de esforços permitiu que eles fossem produzidos no contexto das discussões pedagógicas mais atuais. Foram elaborados de modo a servir de referencial para o seu trabalho, respeitando a sua concepção pedagógica própria e a pluralidade cultural brasileira. Note que eles são abertos e flexíveis, podendo ser adaptados à realidade de cada região.
> Estamos certos de que os Parâmetros serão instrumento útil no apoio às discussões pedagógicas em sua escola, na elaboração de projetos educativos, no planejamento das aulas, na reflexão sobre a prática educativa e na análise do material didático. E esperamos, por meio deles, estar contribuindo para a sua atualização profissional — um direito seu e, afinal, um dever do Estado.
> Paulo Renato Souza
> Ministro da Educação e do Desporto (BRASIL, 1997, p. s/p)

O cabeçalho fornece a informação que faltava à interpretação do título: o documento é endereçado ao professor. A palavra “professor” aparece no singular, de modo que o documento é endereçado a cada professor individualmente. Isso talvez explique a forma do texto, redigido como uma carta.

O início da missiva é significativo: “É com alegria que colocamos em suas mãos os Parâmetros Curriculares Nacionais referentes às quatro primeiras séries da Educação Fundamental”. A carta inicia em tom de afeto, evocando um sentimento positivo de alegria compartilhada, como se a entrega dos Parâmetros Curriculares Nacionais fosse motivo de júbilo. Essa alegria pode significar uma tentativa de

aproximação, de construir uma intimidade. A atitude, entretanto, comporta ambiguidade: o sujeito, que se manifesta por meio da primeira pessoa do plural, “nós”, toma a iniciativa de colocar algo na mão do professor, caracterizado na segunda pessoa do singular, que nesse caso aparece como objeto da ação. Trata-se, pois, de uma ação unilateral de um coletivo em relação a um indivíduo. Note-se que se trata de colocar em mãos um objeto, o que implica a ideia de que se trata de um objeto pronto, acabado.

A carta prossegue:

> Nosso objetivo é auxiliá-lo na execução de seu trabalho, compartilhando seu esforço diário de fazer com que as crianças dominem os conhecimentos de que necessitam para crescerem como cidadãos plenamente reconhecidos e conscientes de seu papel em nossa sociedade. (BRASIL, 1998, s/p)

Declara-se, então, a finalidade do ato: colocar os Parâmetros Curriculares Nacionais nas mãos do professor implica em um fornecer um auxílio à “execução de seu trabalho”. Por que o professor necessita de auxílio? A afirmação implica, necessariamente, a ideia de que o professor está falhando em sua missão, ou que no mínimo não a está realizando de forma tão satisfatória. É possível melhorar, e essa melhoria pode ser alcançada por meio do “auxílio” fornecido na forma de Parâmetros Curriculares Nacionais. Note-se ainda o modo como a carta se refere à “execução” do trabalho do professor, como se o ato de educar fosse um ato a ser executado, denotando uma ideia de realizar o trabalho de maneira imediata.

A sentença seguinte confirma a suspeita de que o trabalho do professor pode não estar sendo bem executado: “compartilhando seu esforço diário” dá a impressão de que o trabalho docente demanda um grande esforço, a ser reproduzido a cada dia, com resiliência. “Nós”, no entanto, nos solidarizamos e compartilhamos do “esforço diário”, ainda que compartilhar do esforço, até este ponto, implique apenas em compartilhar Parâmetros Curriculares Nacionais. De qualquer forma, essa afirmação atenua a ideia de fracasso na consecução do trabalho: é compreensível que o professor encontre problemas na “execução de seu trabalho” e precise de ajuda, uma vez que se trata de um “esforço” conseguir realizar a tarefa.

Mas no que consiste o “esforço diário do professor”? Consiste em “fazer com que as crianças dominem os conhecimentos de que necessitam”. Por que este ato demandaria esforço? Porque o professor tem que “fazer com que” as crianças

façam algo. O ato de ensinar é caracterizado como um esforço no sentido da tentativa de obrigar um sujeito resistente a fazer algo que ele aparentemente não quer, ou que encontra muita dificuldade em realizar. Não se trata de uma imagem muito generosa dos alunos, contrastando com a inicial afetuosidade da carta. Nesse sentido, o estabelecimento de uma proximidade se assemelha, neste momento, com o estabelecimento de uma cumplicidade: “Nós sabemos que é difícil lidar com os alunos, por isso oferecemos ajuda”.

Há aí ainda um outro elemento significativo: trata-se “de fazer com que as crianças dominem os conhecimentos de que necessitam”. No que consiste “dominar conhecimentos”? Quais são “os conhecimentos de que necessitam”? O que são conhecimentos necessários? Quem os define? Ou ainda: se há conhecimentos necessários, isso significa que há conhecimentos desnecessários? Quais são os critérios de julgamento sobre os conhecimentos necessários e os conhecimentos inúteis?

A sequência esclarece que se trata de conhecimentos “de que necessitam para crescerem como cidadãos plenamente reconhecidos e conscientes de seu papel em nossa sociedade”. Mas se é preciso que as crianças cresçam “como cidadãos plenamente reconhecidos”, então fica pressuposto que é possível que os alunos cresçam sem que tenham a cidadania plenamente reconhecida. Aqui opera uma contradição. A carta explicita uma norma: que os alunos cresçam como cidadãos plenamente reconhecidos. Entretanto, ela reconhece a possibilidade do fracasso dessa norma: a criança pode falhar em ter seu direito plenamente reconhecido. Mais do que isso: o texto considera que a medida entre o sucesso e o fracasso no reconhecimento da cidadania é a educação. Educação que, entretanto, se concebe de um ponto de vista instrumental, como dominar “conhecimentos necessários” e como se esse fosse o pré-requisito suficiente para a efetivação da cidadania.

Aqui tem-se um aspecto significativo do juízo que se faz sobre a função da atividade do professor: ensinar é fazer com que alunos adquiram conhecimentos necessários para uma finalidade determinada – no caso, a finalidade seria a efetivação da cidadania. Não fica claro, no entanto, como o domínio de conhecimentos selecionados poderia conduzir à efetiva realização da cidadania. Por outro lado, todo o aspecto formativo do conhecimento, da faculdade de julgamento, de entendimento pela via da experiência de um objeto, é deixado de lado. A norma pedagógica da autonomia aparece quando se diz que as crianças devem crescer com “consciência

de seu papel em nossa sociedade". Mas essa norma se choca com a concepção instrumental de educação. Do contrário, a figura do cidadão consciente seria ela mesma reduzida ao cumprimento da norma social esperada, sem possibilidade de agir autônomo. Na contradição ente autonomia e a concepção instrumental do conhecimento, uma delas deve prevalecer.

Qual delas prevalece já parece ficar claro na frase seguinte: "Sabemos que isto só será alcançado se oferecermos à criança brasileira pleno acesso aos recursos culturais relevantes para a conquista de sua cidadania". Novamente afirma-se a concepção instrumental de conhecimento: a cidadania só pode ser "conquistada" se as crianças tiverem acesso aos "recursos culturais relevantes". Dessa forma, os produtos da cultura são reduzidos a "recursos", isto é, instrumentos que podem ser utilizados para outras finalidades. Pela finalidade atribuída e efetividade na realização da tarefa, pode-se determinar, ao final, se o "recurso" foi ou não relevante. No caso analisado, a medida da relevância é a medida do sucesso ou do fracasso do aluno na luta pela "conquista da cidadania" – que, afinal, não está de modo algum garantido.

A análise conduzida permite elaborar uma hipótese sobre o sentido que a reforma atribui à educação escolar: o sentido da educação seria o de promover a integração dos alunos ao sistema social por meio de uma concepção instrumental de cidadania e de educação. A sequência do texto analisado indica apenas um potencial elemento de falseamento da hipótese, na seguinte afirmação: "Nesse sentido, o propósito do Ministério da Educação e do Desporto, ao consolidar os Parâmetros, é apontar metas de qualidade que ajudem o aluno a enfrentar o mundo atual como cidadão participativo, reflexivo e autônomo, conhecedor de seus direitos e deveres".

A ideia de um cidadão que exercite ativamente sua cidadania, de modo reflexivo e autônomo comportaria o elemento de falseamento da hipótese, por fazer menção às condições de livre exercício da participação política, pelo menos de acordo com as limitações possíveis na estrutura social delimitada. Entretanto, o sistema se antepõe ao sujeito da experiência formativa: o propósito declarado do Ministério da Educação é "apontar metas de qualidade" para essa formação, o que novamente sobrepõe o sistema à norma pedagógica.

A carta permite, então, elaborar a hipótese para a interpretação do sentido formativo dos Parâmetros Curriculares Nacionais: seu propósito é a educação para a cidadania, concebida como integração ao sistema social por meio de um trato instrumental com o conhecimento. A análise de outros segmentos do documento

confirmará e qualificará a hipótese, conforme acompanha o desenvolvimento do argumento e, assim, reconstrói sua estrutura de significado. Em um capítulo intitulado “Considerações Preliminares”, tem-se o subtítulo “O que são os Parâmetros Curriculares Nacionais”, no qual o documento se introduz ao leitor – após a carta introdutória do Ministro da Educação e do Desporto e outra da Secretaria de Educação Fundamental, ambas endereçadas ao professor.

O subtítulo se inicia assim:

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

Tem-se aí o indicativo da pretensão normativa, conforme verificado na análise do título geral do documento: ele pretende estabelecer um “referencial de qualidade”, uma métrica que sirva referência normativa para a elaboração do currículo em cada instituição escolar. Com isso, pretende “orientar e garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional”. É necessário que haja um referencial normativo geral para que o sistema possa operar de modo coerente, realizando o investimento depositado na área. O segmento também revela a pretensão de abranger uma totalidade – o país – alcançando até mesmo os “professores brasileiros [...] que se encontram mais isolados, com menor contato com a produção pedagógica atual”.

É importante notar que o documento se caracteriza como uma referência normativa, “um referencial de qualidade para a Educação no Ensino Fundamental de todo o País” – ou seja, ele não se configura como a própria realização da norma, mas como referência para a efetivação da norma em outro momento. Com isso, tem-se um indicativo de qual seja a qualidade esperada da educação: a efetivação da qualidade proposta pela norma, de acordo com as possibilidades de sua implementação em cada ponto de consolidação.

O texto segue nesse sentido:

> Por sua natureza aberta, configuram uma proposta flexível, a ser concretizada nas decisões regionais e locais sobre currículos e sobre programas de transformação da realidade educacional empreendidos pelas autoridades governamentais, pelas escolas e pelos professores. Não configuram, portanto, um modelo curricular homogêneo e impositivo, que se sobreporia à competência político-executiva dos Estados e Municípios, à

> diversidade sociocultural das diferentes regiões do País ou à autonomia de professores e equipes pedagógicas. (BRASIL, 1997, p. 13)

O documento possui uma “natureza aberta”, ou seja, não se trata de uma norma rígida, que se impõe, mas uma “proposta flexível, a ser concretizada nas decisões regionais e locais sobre currículos e sobre programas de transformação da realidade educacional”. Isso confirma que a efetivação da norma depende das condições variáveis em que ela se deve concretizar. Essa opção por uma normatividade flexível se justifica, na retórica do documento, pela variedade regional, pelo respeito à competência dos entes federados e pelo reconhecimento da autonomia pedagógica das instituições educativas e de seus profissionais, conforme observado na legislação vigente (CF 88 e LDB/ 96).

Mas em que pese essa multiplicidade de fatores, é necessário, conforme enunciado, “garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional”:

> O conjunto das proposições aqui expressas responde à necessidade de referenciais a partir dos quais o sistema educacional do País se organize, a fim de garantir que, respeitadas as diversidades culturais, regionais, étnicas, religiosas e políticas que atravessam uma sociedade múltipla, estratificada e complexa, a educação possa atuar, decisivamente, no processo de construção da cidadania, tendo como meta o ideal de uma crescente igualdade de direitos entre os cidadãos, baseado nos princípios democráticos. Essa igualdade implica necessariamente o acesso à totalidade dos bens públicos, entre os quais o conjunto dos conhecimentos socialmente relevantes. (BRASIL, 1997, p. 13)

A garantia da coerência de investimento diz respeito à eficácia da alocação dos recursos. Garantir os investimentos implica em construir alguma forma de verificação da qualidade daquilo que se produz a partir deles, o que pressupõe um padrão de qualidade que sirva como métrica para o julgamento sobre a boa utilização dos recursos alocados. Esse é o objetivo dos Parâmetros. Isso significa que, “respeitadas as diversidades culturais, regionais, étnicas, religiosas e políticas”, seja possível efetivar a educação como vetor da “construção da cidadania, tendo como meta o ideal de uma crescente igualdade de direitos entre os cidadãos, baseado nos princípios democráticos”. Porque baseado nos princípios democráticos, é preciso reconhecer as diferenças, mas sem perder de vista a promoção da cidadania de modo equitativo – o que também é um pressuposto da democracia, que se expressa no valor normativo da igualdade, que “implica necessariamente o acesso à totalidade dos bens públicos, entre os quais o conjunto dos conhecimentos socialmente relevantes” e assim se caracterizando como igualdade de oportunidades.

Garantir a igualdade de acesso à educação é um pressuposto para a constituição de uma sociedade democrática. Garantir que a educação à qual se tem acesso tenha uma qualidade mínima, distribuída de modo o mais equitativo possível, realizando o investimento e cumprindo sua função, é o objetivo do estabelecimento de um referencial de qualidade que possa ser verificada. Esse é, em síntese, o objetivo autodeclarado do documento. O que também significa que ele possui limites e os reconhece, conforme se depreende do parágrafo final do subcapítulo:

> Entretanto, se estes Parâmetros Curriculares Nacionais podem funcionar como elemento catalisador de ações na busca de uma melhoria da qualidade da educação brasileira, de modo algum pretendem resolver todos os problemas que afetam a qualidade do ensino e da aprendizagem no País. A busca da qualidade impõe a necessidade de investimentos em diferentes frentes, como a formação inicial e continuada de professores, uma política de salários dignos, um plano de carreira, a qualidade do livro didático, de recursos televisivos e de multimídia, a disponibilidade de materiais didáticos. Mas esta qualificação almejada implica colocar também, no centro do debate, as atividades escolares de ensino e aprendizagem e a questão curricular como de inegável importância para a política educacional da nação brasileira. (BRASIL, 1997, p. 13)

Definida a função dos Parâmetros, resta definir seu modo de operação: eles funcionam “como elemento catalisador de ações na busca de uma melhoria da qualidade da educação brasileira”. Eles catalisam ações, articulando-as a partir de um fundamento normativo comum e assim organizando o sistema. Esse é seu modo de operação, que por sua própria natureza não pode “resolver todos os problemas que afetam a qualidade do ensino e da aprendizagem no País”. A resolução de tais problemas pressupõe outras ações políticas, inclusive de investimento econômico. Elementos de mediação na efetivação localizada do referencial normativo geral contido nos Parâmetros. Admite-se com isso a complexidade do sistema e as limitações do dispositivo apresentado, cuja função essencial, no entanto, é reafirmada: se é verdade que a efetivação da norma depende de outros fatores de mediação em sua concretização em locais específicos, por outro lado é verdade que atingir a “qualificação almejada implica colocar também, no centro do debate, as atividades escolares de ensino e aprendizagem e a questão curricular como de inegável importância para a política educacional da nação brasileira” – ou seja, instituir a norma é pressuposto para sua efetivação.

Essa concepção de constituição democrática da normatividade do sistema público de educação é retomada em um capítulo posterior do documento, denominado “Princípios e fundamentos dos Parâmetros Curriculares Nacionais”, no qual, supõe-

se, serão declarados os princípios normativos que orientam sua constituição e os fundamentos sobre os quais ela se constrói. O capítulo se inicia caracterizando a concepção democrática de política educacional, conforme concebida pelo documento:

> Na sociedade democrática, ao contrário do que ocorre nos regimes autoritários, o processo educacional não pode ser instrumento para a imposição, por parte do governo, de um projeto de sociedade e de nação. Tal projeto deve resultar do próprio processo democrático, nas suas dimensões mais amplas, envolvendo a contraposição de diferentes interesses e a negociação política necessária para encontrar soluções para os conflitos sociais. (BRASIL, 1997, p. 27)

Porque “Na sociedade democrática [...] o processo educacional não pode ser instrumento para a imposição, por parte do governo, de um projeto de sociedade e de nação”, não pode então o Estado, por consequência, impor uma norma rígida de organização curricular – ou seja, de organização de conteúdos educativos e métodos de ensino. Aqui o documento volta a justificar a constituição flexível da normatividade político-pedagógica que ele comporta, legitimando-se pela referência à democracia entendida como valor normativo. Em uma sociedade democrática, a constituição de um “projeto de sociedade e de nação [...] deve resultar do próprio processo democrático”, ou seja, só é democrática a sociedade que se concebe democraticamente, que se desenvolve de acordo com um projeto construído coletivamente.

Se o projeto deve ser construído conjuntamente, por meio de um processo democrático, ele não pode ser definido de antemão e imposto como uma regra rígida. A partir dessa perspectiva, a lógica flexível dos Parâmetros se justifica como o estabelecimento de um referencial mínimo para que o processo de construção coletiva se desdobre a partir de sua mobilização nas esferas locais, a partir de um processo político democrático, sem imposição. Pois a política é apresentada como a forma de mediação na constituição desse projeto social, uma vez que ele envolve “a contraposição de diferentes interesses”, que pressupõem a “negociação política” como modo de solucionar os conflitos decorrentes dessa contraposição.

É significativo o modo como esse processo é caracterizado:

> Não se pode deixar de levar em conta que, na atual realidade brasileira, a profunda estratificação social e a injusta distribuição de renda têm funcionado como um entrave para que uma parte considerável da população possa fazer valer os seus direitos e interesses fundamentais. Cabe ao governo o papel de assegurar que o processo democrático se desenvolva de modo a que esses entraves diminuam cada vez mais. É papel do Estado democrático investir na escola, para que ela prepare e instrumentalize crianças e jovens

> para o processo democrático, forçando o acesso à educação de qualidade para todos e às possibilidades de participação social. (BRASIL, 1997, p. 27)

Aqui o documento reconhece a existência de entraves estruturais, predominantemente econômicos, para a consolidação da cidadania no país, afirmando a responsabilidade do Estado na democratização social por meio da superação desses entraves. A educação seria, então, meio para a superação dos fatores de obstrução da cidadania e, por consequência, meio de consolidá-la. Para isso, cabe ao "Estado democrático investir na escola, para que ela prepare e instrumentalize crianças e jovens para o processo democrático".

Que "crianças e jovens" sejam preparados e instrumentalizados "para o processo democrático" é, portanto, a finalidade que justifica o investimento na escola. Esse investimento é necessário para que as crianças e jovens possam se preparar "para o processo democrático", garantindo suas "possibilidades de participação social". Aqui se admite que as "possibilidades de participação social" estão condicionadas à capacidade de instrumentalização do conhecimento adquirido na escola por aqueles que devem se integrar à sociedade. Novamente a integração social é declarada como objetivo da educação, que volta a ser apresentada como meio.

A partir desse ponto se coloca a possibilidade de reposição da contradição e da tendência à concepção instrumental de educação e à concepção condicional de cidadania. A sequência determina a confirmação ou não dessa tendência. O texto segue:

> Para isso faz-se necessária uma proposta educacional que tenha em vista a qualidade da formação a ser oferecida a todos os estudantes. O ensino de qualidade que a sociedade demanda atualmente expressa-se aqui como a possibilidade de o sistema educacional vir a propor uma prática educativa adequada às necessidades sociais, políticas, econômicas e culturais da realidade brasileira, que considere os interesses e as motivações dos alunos e garanta as aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos autônomos, críticos e participativos, capazes de atuar com competência, dignidade e responsabilidade na sociedade em que vivem. (BRASIL, 1997, p. 27)

Aqui volta a aparecer a necessidade de se constituir "uma proposta educacional que tenha em vista a qualidade da formação a ser oferecida a todos os estudantes", justificando a existência de uma norma geral, apesar da pluralidade constitutiva da sociedade e da necessidade do reconhecimento dessa pluralidade em função da norma democrática. Em seguida, caracteriza-se qual a qualidade da educação que deve ser oferecida a todos os cidadãos: "O ensino de qualidade que a

sociedade demanda atualmente expressa-se aqui como a possibilidade de o sistema educacional vir a propor uma prática educativa adequada às necessidades sociais, políticas, econômicas e culturais da realidade brasileira". Que a qualidade do ensino dependa da "possibilidade de o sistema educacional vir a propor uma prática educativa adequada às necessidades sociais, políticas, econômicas e culturais da realidade brasileira" significa que a qualidade se qualifica pela situação social presente do país e de suas expectativas de futuro. A realidade social é elevada a modelo normativo da prática educativa.

A educação de qualidade existe ali onde há a "possibilidade" de que ela se adeque "às necessidades sociais, políticas, econômicas e culturais". Trata-se, pois, de uma concepção de educação que se qualifica pela sua capacidade de adaptação à realidade social, inclusive ao se adequar aos "interesses e motivações dos alunos". Aos alunos deve-se garantir "as aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos autônomos, críticos e participativos, capazes de atuar com competência, dignidade e responsabilidade na sociedade em que vivem". Os alunos devem adquirir "aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos autônomos, críticos e participativos", ou seja, constituir as normas de sua conduta por meio do juízo reflexivo. A formação do "cidadão autônomo", que emite juízos críticos e esteja apto à participação na cidadania é, portanto, declarada como princípio normativo do processo educativo.

Esse é um fundamento normativo esperado de uma educação democrática, que se formem cidadãos que ajam com "dignidade e responsabilidade na sociedade em que vivem". Mas não só: devem adquirir também as "aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos [...] capazes de atuar com competência". Aqui se revela a elevação da competência ao status de fundamento normativo da prática educativa. Agir com competência significa agir de modo eficaz e/ou eficiente, ser capaz de atuar de modo proveitoso na sociedade.

Trata-se de um critério de desempenho, relacionado à performance do indivíduo em sua prática na sociedade, seja no mercado, seja na política, seja em qualquer outra esfera da vida social. Aqui se tem o indício do modo como se concebe a integração social bem-sucedida: o indivíduo que é capaz de se instrumentalizar para a participação social, tornando-se proveitoso no mercado e consolidando sua cidadania, é o indivíduo competente, ou seja, que desempenha uma performance competente em suas ações na sociedade, integrando-se de modo proveitoso,

demonstrando sua capacidade. A competência é, portanto, como agir competente, performance competente, a instância de mediação entre o direito adquirido e sua efetivação, entre a cidadania formal e a concreta.

Esse critério normativo se torna explícito quando o documento declara que “Cabe ao campo educacional propiciar aos alunos as capacidades de vivenciar as diferentes formas de inserção sociopolítica e cultural”. A experiência social é concebida a partir das “capacidades de vivenciar as diferentes formas de inserção sociopolítica e cultural”. Em outras palavras, de integrar-se com competência. Isso não exclui as “discussões sobre a dignidade do ser humano, a igualdade de direitos, a recusa categórica de formas de discriminação, a importância da solidariedade e do respeito”, ou seja, os valores normativos de uma sociedade democrática. O documento não exclui a função pedagógica “de construção dos significados éticos necessários e constitutivos de toda e qualquer ação de cidadania”. Mas ele condiciona a efetivação desses valores a um critério de desempenho, que se caracteriza pela performance social, a partir “das capacidades de vivenciar as diferentes formas de inserção sociopolítica e cultural”.

O argumento do documento não consiste em uma negação dos valores clássicos da pedagogia e da democracia. Sua especificidade se encontra na construção retórica que condiciona a eficácia da efetivação desses valores à performance competente do sujeito que se insere na sociedade. Esse critério de desempenho pressupõe uma concepção instrumental de educação, que entende que “é papel preponderante da escola propiciar o domínio dos recursos capazes de levar à discussão dessas formas e sua utilização crítica na perspectiva da participação social e política”. Nessa perspectiva, educar é fornecer ao indivíduo os “recursos” que devem ser utilizados, de maneira “crítica”, “na perspectiva da participação social e política”.

Esse critério de desempenho é em seguida relacionado à mudança social, especialmente às transformações econômicas e ao desenvolvimento tecnológico, que produziriam “novas demandas”:

> Desde a construção dos primeiros computadores, na metade deste século, novas relações entre conhecimento e trabalho começaram a ser delineadas. Um de seus efeitos é a exigência de um reequacionamento do papel da educação no mundo contemporâneo, que coloca para a escola um horizonte mais amplo e diversificado do que aquele que, até poucas décadas atrás, orientava a concepção e construção dos projetos educacionais. Não basta visar à capacitação dos estudantes para futuras habilitações em termos das especializações tradicionais, mas antes trata-se de ter em vista a formação

> dos estudantes em termos de sua capacitação para a aquisição e o desenvolvimento de novas competências, em função de novos saberes que se produzem e demandam um novo tipo de profissional, preparado para poder lidar com novas tecnologias e linguagens, capaz de responder a novos ritmos e processos. Essas novas relações entre conhecimento e trabalho exigem capacidade de iniciativa e inovação e, mais do que nunca, “aprender a aprender”. Isso coloca novas demandas para a escola. A educação básica tem assim a função de garantir condições para que o aluno construa instrumentos que o capacitem para um processo de educação permanente. (BRASIL, 1997, p. 27 - 28)

A mudança social é apresentada como fator produtivo de “novas demandas para a escola” que, para serem satisfeitas, demandam uma mudança da escola como instituição. Essa mudança se promove desde seus fundamentos e objetivos, que agora incluem “a formação dos estudantes em termos de sua capacitação para a aquisição e o desenvolvimento de novas competências”, que estão relacionadas com a produção de “um novo tipo de profissional”. Aqui, o trabalho é apresentado como fator de mediação da integração social e é a partir dele que se concebe a necessidade de mudança da qualificação profissional, em termos tradicionais, para a capacitação de um profissional competente, apto a se adaptar às novas condições (Ramos, 2002). O documento concebe essa formação da competência como um modo de promover maior autonomia do estudante/futuro trabalhador. O que faz, no entanto, é reorganizar normativamente seu processo educativo a partir de um critério de adequação social.

# 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a discussão sobre o conceito de neoliberalismo demonstrou, a racionalidade neoliberal se constitui por meio de um ordenamento normativo contraditório: a liberdade é considerada o valor normativo fundamental no sentido da justificação normativa, mas sua efetivação ocorre por meio da promoção de um ordenamento concorrencial, em que o econômico prevalece sobre o político, dirimindo a possibilidade de escolha: “não há alternativa” ao modelo imposto. Com isso, a liberdade, concebida como valor normativo fundamental, acaba obstruída pela sujeição ao ordenamento estabelecido.

O Estado teve sua capacidade de proposição política enfraquecida pela sujeição à disputa por posições no mercado internacional. Essa diminuição da capacidade política de projetar alternativas é acompanhada pelo estabelecimento de uma normatividade internacional em diversos setores de atividade, geralmente difundidas por acordos multilaterais e organizações internacionais (Barnett; Finnemore, 2004;). Se estabelece uma normatividade internacional baseada reestruturação do Estado com a finalidade de adequá-lo à nova condição, adotando o critério da competição na forma de organizar suas políticas públicas – muitas vezes com resultados contraproducentes (Binswanger, 2010).

No que diz respeito à educação, essa lógica se estabeleceu a partir das proposições de reforma norte-americana na década de 1980, que teriam pressionado pela adoção de mecanismos de avaliação metrificada e comparativa. Com isso, o governo buscava legitimar ações reformistas na área educacional através da comparação do desempenho do sistema educacional do país com outros sistemas nacionais de educação, em um movimento de externalização. Esse processo de implementação de testes teria levado à adoção de procedimentos de ensino orientados ao desempenho em testes, que esvaziam o conteúdo educativo (Lingard; Lewis, 2016).

Assim, ocorre a subsunção da educação à economia, que altera os conteúdos, práticas e mesmo fundamentos normativos próprios do sistema educacional, de acordo com critérios oriundos da lógica de organização econômica (Gruschka, 2008, 2015; Radtke, 2009). As avaliações metrificadas, que serviriam para avaliar a qualidade do investimento do Estado em educação, adquire um aspecto normativo, de modo que sujeitos – professores e alunos – devem se conformar à

lógica da performatividade (Ball, 2005). Assim se estabelece um novo sistema de dominação neoliberal (Dammer, 2015b).

Essa situação remete ao diagnóstico de uma integração totalitária do indivíduo à sociedade, tese central das formulações teóricas de Adorno e Horkheimer a partir da década de 1940. Propaga-se uma inversão de meios e fins. O indivíduo se vê novamente sujeitado à pressão socializadora em seu mais íntimo (Horkheimer, 2007). A força da racionalização instrumental continua a irracionalidade (Horkheimer; Adorno, 1985). Entretanto, os fundamentos dessa totalização social que subjuga o indivíduo já não são os mesmos. Enquanto Adorno e Horkheimer se apoiavam sobre o diagnóstico de Friedrich Pollock (1978) sobre o capitalismo de Estado – diagnóstico que era coerente com outras formulações teóricas da época, embora não livre de polêmicas (Homs, 2017) –, a nova forma de integração totalitária corresponde a uma forma distinta de racionalidade, em que se produz, através de mecanismos refinados e difusos de subjetivação, uma concepção normativa de indivíduo identificado com uma empresa compelida a competir no mercado.

Essa racionalidade se revela nos relatórios oficiais sobre a educação, conforme revelou a análise. Algumas regularidades podem se depreendidas de modo a compor a estrutura da reforma. Os relatórios constatam a mudança social e a utilizam como justificação para iniciar um processo de reforma – conforme as formulações de Krautz (2018), implica em utilizar a mudança como justificação para a promoção de uma administração manipulativa. Com a mudança social, os indivíduos deveriam se capacitados para se adaptar à situação de mudança. A mudança social constatada se torna norma, assim como a ordem competitiva à qual eles devem ser capazes de se adequar por meio de uma performance competente. O desempenho é posto à prova e dele depende a efetivação dos direitos constitutivos da cidadania. A educação fica reduzida a meio para que se atinja a finalidade da adaptação, concebida de modo instrumental.

Essa é a estrutura social subjacente aos relatórios analisados. Ela varia de acordo com sua manifestação: mais agressiva no relatório norte-americano, mais centrada no aspecto econômico e instrumental no caso do relatório base da Conferência de Jomtien. Nos Parâmetros Curriculares Nacionais, essa estrutura subjaz ao argumento de efetivação da cidadania por meio da performance competente. No entanto, ela evoca com maior clareza os fundamentos normativos do sistema político democrático e as aspirações formativas da educação, além de dar

maior ênfase à pluralidade. Isso se explica em função do momento histórico, das aspirações democratizantes de que se imbuíram a Constituição Federal e mesmo a LDB. Ao final, a estrutura acaba por se reafirmar na figura do cidadão competente, apto a desempenhar seu papel no mercado e garantir, por mérito próprio, a efetivação de seus direitos. Mas a evocação mais clara dos fundamentos normativos democráticos tornava possível sua conclamação na disputa política que se desenvolve.

É preciso verificar como se comporta atualmente a dinâmica contraditória, após novas tentativas de renovação do sistema. Os dados disponíveis, entretanto, continuam a anunciar seu fracasso no intento de melhorar a qualidade do ensino oferecido. A reforma da educação brasileira na década de 1990 partiu da iniciativa de educadores preocupados em melhorar as condições da educação. Essa preocupação foi absorvida pela reforma como horizonte normativo. No entanto, a constituição de suas bases pedagógicas e do modo de organização do sistema obstruíram o processo. Essa sobreposição dos princípios funcionais aos normativos revelam a necessidade, subjacente à reforma, de adequar o sistema educacional à nova forma de funcionamento do Estado, que procurava se modernizar para melhor se adaptar a um novo ordenamento político-econômico. Reprodução desse ordenamento acaba por se legitimar ao ser elevado a critério da reforma e ter sua racionalidade incorporada pelo sistema.

A esfera econômica é apresentada como esfera central do processo de socialização, de um modo que identifica as aspirações dos indivíduos às expectativas sociais: o indivíduo deve se tornar apto a conquistar um emprego proveitoso de suas faculdades, de modo a melhor se adequar a uma nova configuração social. Com isso, ele poderá ter acesso a melhores condições de emprego, renda e consumo, enquanto, simultaneamente, contribui para o progresso econômico do país, que se beneficia de sua performance competente na competição econômica internacional, realizando o investimento nacional na geração de capital humano.

A concepção metrificada e comparativa aparece como referência organizadora do sistema, de modo a avaliar sua eficiência interna e estabelecer os termos da competição em escala global (Binswanger, 2010; Dammer, 2015). Assim se estabelece uma nova racionalidade em que a lógica econômica adquire primazia sobre o aspecto político da formação humana, agora reduzido a uma forma instrumental de cidadania, que já não se efetiva como direito, mas que se deve

conquistar por meio de um agir competente dos indivíduos, emulando, na esfera da educação pública, uma racionalidade característica do mercado (Dardot; Laval, 2016).

A reconstrução da estrutura latente de sentido dos documentos permitiu que deles se depreendesse uma nova lógica de integração dos indivíduos à sociedade mediada pela educação sob controle do Estado. Este opera pela lógica da gestão do sistema e se orienta por uma lógica seleção dos agentes através da promoção da competição, revelando o modo como se estabelece uma nova racionalidade no modo como o Estado pretende administrar seus aparatos e, consequentemente, a cidadania nacional.

Essa racionalidade já não tem como foco a integração dos indivíduos através da seguridade social, conforme o modelo fordista, mas a integração pela via competitiva do mercado, na qual cada cidadão é responsabilizado pela efetivação de sua cidadania, que deve ser conquistada através de uma performance competente no mercado. Do ponto de vista pedagógico, trata-se do predomínio de uma racionalidade instrumental sobre a valorização normativa da emancipação, uma vez que resta aos indivíduos a mera conformação ao status quo. Predomina a lógica da seleção. Com isso, se revela o estreitamento da concepção de democracia e de cidadania, agora concebidas apenas pela operação eficiente dos aparatos institucionais e da integração adequada dos cidadãos ao mercado, de modo a otimizar os processos de valorização do capital, buscando um melhor posicionamento na competição econômica internacional. Esta se configura como a nova razão de Estado, conforme ela se expressa nas diretrizes normativas da reforma educacional.

# REFERÊNCIAS


ADORNO, T. W. **Negative Dialektik**. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1966.

ADORNO, T. W. Einleitungsvortrag zum 16. Deutschen Soziologentag. In.: T. W. Adorno (Hrsg.), **Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?:** Verhandlungen des 16. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1968. Stuttgart: Ferdinand Enke, p. 12-26, 1969.

ADORNO, T. W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ADORNO, T. W. Teoria da semiformação. In.:PUCCI, B.; ZUIN, A. A. S.; LASTÓRIA, L.A.C.N. (Orgs.) ***Teoria crítica e inconformismo*:** novas perspectivas de pesquisa. Campinas: Autores Associados, p. 7-40, 2010.

ADORNO, T. W. **Einführung in die Dialektik**. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2015.

ANDE; ANPED; CEDES. Carta de Goiânia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 24, p. 459-463, 2018.

APPLE, M. W. **Conhecimento oficial:** a educação democrática numa era conservadora. Petrópolis: Vozes, 1999.

APPLE, M. W. **Ideologia e currículo**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2006.

ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?.**Educação & Sociedade** 28(100), 2007.

AZEVEDO, F. et al. Manifesto dos pioneiros da educação nova. R. bras. Est. Pedag., Brasília, 65 (150), p. 407-425, 1984.

BACHE, I. Governing through governance: Education policy control under new labour. **Political Studies** 51(2), p. 300-314, 2003.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de pesquisa** 35(126), 2005, p. 539-564.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the World:** International Organizations in Global Politics. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2000.

BIEBRICHER, T. The biopolitics of ordoliberalism. **Foucault Studies** 12, p. 171-191, 2011.

BIEBRICHER, T. **Neoliberalismus zur Einführung**. Hamburgo: Junius Verlag GmbH, 2012.

BINSWANGER, M. **Sinnlose Wettbewerbe:** Warum wir immer mehr Unsinn produzieren. Freiburg im Bresgau: Verlag Herder GmbH, 2010.

BLANKERTZ, H. **Die Geschichte der Pädagogik**. Wetzlar: Büchse der Pandora, 1982.

BONEFELD, W. Freedom and the strong state: On German ordoliberalism. **New Political Economy** 17(5), p. 633-656, 2012.

BONEFELD, W. Adam Smith and ordoliberalism: on the political form of market liberty. **Review of International Studies** 39(2), p. 233-250, 2013.

BONEFELD, W. Authoritarian liberalism: From Schmitt via ordoliberalism to the Euro. **Critical Sociology** 43(4-5), p. 747-761, 2017.

BOREK, J. A nation at risk at 25. **Phi Delta Kappan**, v. 89, n. 8, p. 572-574, 2008.

BRACEY, G. W. April foolishness: The 20th anniversary of A Nation at Risk. **Phi Delta Kappan**, v. 84, n. 8, p. 616-621, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 10 de dezembro de 2019]

BRASIL. LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. [Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm, acesso em 10 de dezembro de 2019]

BRASIL. Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1997. [Disponível em: https://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf, acesso em 10 de dezembro de 2019]

BROWN, W. American nightmare: Neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. **Political theory** 34(6), p. 690-714, 2006.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação & Sociedade** 28(100), p. 857-876, 2007.

CONNOLLY, M; JAMES, C. Reflections on developments in school governance: international perspectives on school governing under pressure. **Educational Management Administration & Leadership** 39(4), p. 501-509, 2011.

COSTA, J. C. **Contribuição à história das ideias no Brasil:** o desenvolvimento da filosofia no Brasil e a evolução histórica nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1951.

COUTINHO, C. N. **Cultura e sociedade no Brasil:** ensaios sobre ideias e formas. 2. Ed. Rio de Janeiro : DP&A, 2000.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade** 28(100), 2007.

CURY, C. R. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** 33(1), 2017, p. 15-34.

DAMMER, K.-H. Pedagogia crítica. In.: LASTÓRIA, L.A.C.N.; ZUIN, A.A.S.; GOMES, L.R.; GRUSCHKA, A. (Orgs.) **Teoria crítica: escritos sobre educação:** contribuições do Brasil e Alemanha. São Paulo : Nankin, 2015a.

DAMMER, K.-H. **Vermessene Bildungsforschung**. Wissenschaftsgeschichtliche Hintergründe zu einem neoliberalen Herrschaftsinstrument. Baltmannsweiler: Schneider Verlag, 2015b.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad.: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUMÉNIl, G.; LÉVY, D. **Capital resurgent:** Roots of the neoliberal revolution. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

DUNN, B. Against neoliberalism as a concept. **Capital & Class**, v. 41, n. 3, p. 435-454, 2017.

EULER, P. “Emancipação” nas condições atuais do capitalismo: a formação em contradição. In.: LASTÓRIA, L.A.C.N.; ZUIN, A.A.S.; GOMES, L.R.; GRUSCHKA, A. (Orgs.) **Teoria crítica: escritos sobre educação:** contribuições do Brasil e Alemanha. São Paulo: Nankin, 2015.

EVANS, P. B. **Dependent development:** The alliance of multinational, state, and local capital in Brazil. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy:** States and industrial transformation. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, F. **A sociologia no Brasil:** contribuição para o estudo de sua formação e desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1976.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2005.

FLEW, T. Six theories of neoliberalism. **Thesis Eleven** 122(1), 49-71, 2014.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa:** um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso Editora, 2013.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo : Martins Fontes, 2008.

GALLINO, L. Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi. Torino: Eunaudi, 2011.

GALLINO, L. Vite rinviate: Lo scandalo del lavoro precario. Roma: Laterza, 2014.

GALLINO, L. A longa marcha dos neoliberais para governar o mundo. **Revista IHU Online**. [Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/noticias/545210-a-longa-marcha-dos-neoliberais-para-governar-o-mundo, acesso em 10 de dezembro de 2019]

GRUSCHKA, A. **Negative Pädagogik:** Einführung in die Pädagogik mit Kritischer Theorie. Wetzlar: Büchse der Pandora, 1988.

GRUSCHKA, A. **Bürgerliche Kälte und Pädagogik:** Moral in Gesellschaft und Erziehung. Wetzlar: Büchse der Pandora, 1994.

GRUSCHKA, A. Die Bedeutung fachlicher Kompetenz für den Unterrichtsprozess-ergänzende Hinweise aus der rekonstruktionslogischen Unterrichtsforschung. **Pädagogische Korrespondenz** 38, 2008, p. 44-79.

GRUSCHKA, A. Escola, didática e indústria cultural. In.: DURÃO, F. A.; ZUIN, A. A. S.; VAZ, A. F. **A indústria cultural hoje**. São Paulo: Boitempo, 2008b, p. 173-183.

GRUSCHKA, A. **Verstehen lehren:** ein Plädoyer für guten Unterricht. Stuttgart: Reclam, 2011.

HARRINVIRTA, M. O. Strategies of public sector reform in the OECD countries: a comparison. Helsinki: Suomen Tiedeseura, 2000.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HIRSCH, J. **Der nationale Wettbewerbsstaat**. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Hamburg: Edition ID-Archiv, 1995.

HIRSCH, J. **Globalización, transformación del Estado y democracia**. Córdoba: Gráfica, 1997.

HIRSCH, J. **Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat**: Gesellschaft, Staat und Politik im globalen Kapitalismus. Hamburg: ID-Verlag, 1998.

HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOMS, C. La pesadilla del marxismo tradicional. La Escuela de Frankfurt y el giro fallido del capitalismo post-liberal (1914-1970). **Constelaciones.** Revista de Teoría Crítica, n. 8-9, p. 99-145, 2017.

HORKHEIMER, M; ADORNO, T. W. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985

HORKHEIMER, M. Autoridade e família. In.: **Teoria crítica:** uma documentação. São Paulo : Perspectiva, 1990, p. 175-236.

HORKHEIMER, M. **Eclipse da razão**. São Paulo: Centauro, 2007.

IANNI, O. **Sociologia e sociedade no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

INTER-AGENCY COMMISSION. **Meeting basic learning needs:** A vision for the 1990s. World Conference on Education for All. 1990.

JESSOP, B. Putting neoliberalism in its time and place: a response to the debate. **Social Anthropology** 21(1), p. 65-74, 2013.

KRAUTZ, J. Imperative des ‚Wandels': Schulreform in der Postdemokratie. In.: KRAUTZ, J.; BURCHARDT, M. (Hrgs.) **Time for Change?** München: Kopaed, 2018, p. 19 - 39.

LEMKE, T. Neoliberalismus, Staat und Selbsttechnologien. Ein kritischer Überblick über die governmentality studies. **Politische Vierteljahresschrift** 41(1), 31-47, 2000.

LEMKE, T. Foucault, governmentality, and critique. **Rethinking marxism** 14(3), 49-64, 2002.

LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do Estado e política social. In.: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 10-53.

LINGARD, B; LEWIS, S. Globalisation of the Anglo-American approach to top-down, test-based educational accountability. In.: **Handbook of human and social conditions in assessment**. Abingdon-on-Thames, Oxfordshire: Routledge, 2016, p. 387 - 403.

MAIWALD, K-O. "Competence and praxis: Sequential analysis in German sociology." **Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research**. Vol. 6. No. 3. 2005.

MERCILLE, J.; MURPHY, E. Market, Non-Market and Anti-Market Processes in Neoliberalism. **Critical Sociology**, 2018.

MONARCHA, C. **Brasil arcaico, escola nova:** ciência, técnica e utopia nos anos 1920-1930. São Paulo: Ed. Unesp, 2009.

MOORE JUNIOR. B. **As origens sociais da ditadura e da democracia:** senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

MURPHY, C. N. **Organização internacional e mudança industrial**. Governança global desde 1850. Editora UNESP, 2014.

NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION. **A nation at risk:** The imperative for educational reform. Washington, DC: Department of Education,1983.

OEVERMANN, U. **Fallrekontruktion und Strukturgeneralisierung**. Frankfurt a.M. 1981.
[disponível em: http/www.rz.uni-frankfurt.de/~hemeneu, acesso em 10 de dezembro de 2019]

OEVERMANN, U**. Klinische Soziologie auf der Basis der Methodologie der objektiven Hermeneutik** – Manifest der objektiv hermeneutischen Sozialforschung. Institut für Hermeneutische Sozial-und Kulturforschung eV, Frankfurt a.M., 2002.

OEVERMANN, U. „Krise und Routine“ als analytisches Paradigma in den Sozialwissenschaften. In.: Becker-Lenz, R. et al. (Hrsg.). **Die Methodenschule der Objektiven Hermeneutik:** Eine Bestandsaufnahme. Wiesbaden: Springer VS, 2016.

OFFE, C. **Berufsbildungsreform:** Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1975.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**. 28(100), 2007.

PIRES, J. S. P.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, vol. 40, nº 03, jul. – set. 2009.

POLLITT, Ch; BOUCKAERT, G. **Public management reform:** A comparative analysis. Oxford University Press, USA, 2011.

POLLOCK, F. **State capitalism: its possibilities and limitations.** ARATO, A. (Ed.) The Essential Frankfurt School Reader, Oxford: Blackwell, 1978, p. 71-94.

POPKEWITZ, T. S. Reforma educacional: uma política sociológica: poder e conhecimento em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RADTKE, F.-O. Ökonomisierung. In.: ADRESEN, S. et al. (Hrsg.) **Handwörterbuch Erziehungswissenschaft**, Weinheim, Basel: Beltz, 2009, p. 621 – 636.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências:** autonomia ou adaptação?.Cortez, 2002.

REICHERTZ, J. Objektive Hermeneutik und hermeneutische Wissenssoziologie. In.: FLICK, U; KARDORFF, E; STEINKE, I. **Qualitative Forschung.** Ein Handbuch. Hamburg: Rowohlt, 2008, p. 514–524.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora da UFG, 1997.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. 6ª Edição. Campinas: Autores Associados, 2008a.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB:** por uma outra política educacional. Campinas: Autores associados, 2008b.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil:** o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. Campinas: Autores Associados, 2008c.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2011.

SCHWEPPENHÄUSER, G. A filosofia moral negativa de Theodor W. Adorno. **Educação & Sociedade**, 24, 391-415, 2003.

SOUZA, C. B. G.; CORRÊA, L. F. C.; LOFRANO, R. C.; TURQUETI, A. D. S. A normatização da educação no Brasil e a nova LDB. In.: RESCIA, A.P.O.; SOUZA, C. B. G.; GENTILINI, J.A.; RIBEIRO, R. (Orgs.) **Dez anos de LDB:** contribuições para a discussão das políticas públicas em educação no Brasil. Araraquara: Junqueira & Marin, 2007.

VIANNA, L. W. **A revolução passiva:** iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WERNET, A. **Einführung in die Interpretationstechnik der objektiven Hermeneutik**. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.