

Estado e políticas educacionais no contexto das reformas neoliberais: uma análise das teses defendidas nos programas de pós-graduação em Educação

*Educational state and policies in the context of neoliberal reforms:
an analysis of the theses defended
in postgraduate programs in Education*

Maria Augusta Peixoto Mundim¹

Resumo: A relação do Estado com a política educacional apresenta delineamentos e alcances nem sempre claros, mas é intrínseca, e deve ser apreendida a partir do seu movimento lógico e histórico. Com o objetivo de privilegiar a produção do conhecimento diretamente ligada às linhas de pesquisas relacionadas ao Estado, à Gestão e às Políticas Educacionais, buscou-se apreender as concepções de Estado presentes nas teses defendidas nos Programas de Pós-graduação conceituados pela Capes com nota cinco e/ou acima de cinco no período de 2006 a 2010. A partir do levantamento realizado foi possível identificar a predominância de estudos sobre a esfera municipal e sobre os processos de municipalização do ensino no Brasil. Esse processo apresentou-se como fundamental no âmbito do movimento de reformas do Estado e que tem incluído a descentralização financeira e a adoção de novos modelos de gestão na administração das instituições públicas.

Palavras-chave: Estado. Políticas Educacionais. Neoliberalismo. Gerencialismo.

Abstract: The State's relationship with educational policy presents delineations and scope that are not always clear, but it is intrinsic and must be understood based on its logical and historical movement. With the aim of privileging the production of knowledge directly linked to lines of research related to the State, Management and Educational Policies, we sought to understand the conceptions of the State present in the theses defended in the Postgraduate Programs recognized by Capes with a score of five and/or above five in the period from 2006 to 2010. From the survey carried out, it was possible to identify the predominance of studies on the municipal sphere and on the processes of municipalization of education in Brazil. This process proved to be fundamental within the scope of the State reform movement, which has included financial decentralization and the adoption of new management models in the administration of public institutions.

Keywords: State. Educational policy. Neoliberalism. Managerialism.

1. Mestrado (2002) e Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Goiás (2009). Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Psicologia, Educação e Cultura (NEPPEC). Professora associada da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás na área de Políticas e Gestão Educacional. E-mail: maria_augusta_peixoto@ufg.br

Introdução

A atuação, as formas e as funções assumidas pelo Estado têm permeado os estudos e, mais amplamente, a literatura no campo das políticas educacionais, estando presente, direta ou indiretamente, em toda a estrutura que lhe dá sustentação teórica e prática. A partir da última década do século XX, a relação Estado-Sociedade vem ganhando novos contornos, particularmente no que se refere aos processos de intervenção estatal na garantia do direito à educação, na relação público-privado, nos processos de gestão e avaliação bem como na redefinição de seu próprio papel. Isso posto, a pesquisa objetivou apreender as concepções de Estado presentes nas teses defendidas nos Programas de Pós-graduação conceituados pela Capes com nota cinco e/ou acima de cinco no período de 2006 a 2010.

Para Azevedo (1997), vinculados, sobretudo à Ciência Política e à Sociologia, foi que os estudos sobre as políticas públicas ganharam centralidade no Brasil. Nesse contexto, a autora aborda a educação na dimensão de uma política social de natureza pública, o que, segundo ela, implica inserção no campo mais amplo: “O espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o ‘Estado em ação’” (Azevedo, 1997, p. 5).

Constituídas como área de conhecimento em período recente na história, as políticas públicas tiveram uma forte matriz localizada nos Estados Unidos da América e, de acordo com Souza (2006), essa corrente concentrava seus estudos, no geral, nas ações governamentais, sem estabelecer relações com as bases teóricas e epistemológicas sobre o Estado. Corroborando essa afirmação, Mainardes, Ferreira e Tello (2011) acrescentam que, nos Estados Unidos, os estudos de políticas alinham-se a perspectivas administrativas e gerencialistas, enquanto no Reino Unido elas se referenciam no campo da Sociologia da Educação. Diferentemente da perspectiva americana, os estudos desenvolvidos pela tradição europeia decorrem da investigação sobre o papel do Estado e de suas funções e instituições. Para essa perspectiva, as ações governamentais não devem ser analisadas sem referência às bases epistemológicas, pois são sempre expressão decorrente da concepção de Estado.

De acordo com Azevedo (1997), os estudos sobre as políticas públicas ganharam centralidade no Brasil a partir dos anos de 1980, principalmente no âmbito da Pós-graduação. Entretanto, ainda que o Estado como objeto de estudo esteja presente em parte da literatura na área, pesquisas como as de Azevedo e Aguiar (2001), Gonçalves (2008), Silva, Scaff e Jacomini (2010) demonstraram a recorrência de abordagens voltadas ao contexto micro sem estabelecer relações com o contexto mais amplo, ou seja, com o plano macro das políticas públicas.

Na pesquisa do tipo estado da arte em política e gestão da educação, Azevedo e Aguiar (2001) analisaram o período entre 1991 e 1997, evidenciando que, mesmo havendo uma abrangência nacional, constatou-se a recorrência de estudos voltados ao contexto local, micro, das políticas. De acordo com as autoras, no conjunto de 139 resumos selecionados entre teses, dissertações e pesquisas de docentes no período, 73% das temáticas referiam-se à análise e à avaliação de programas e projetos, e apenas 16% referiam-se a análises das concepções das políticas de educação. Dentre as análises realizadas, são recorrentes as referências às tendências liberais e neoliberais e, conforme evidenciado pelas autoras, trata-se de abordagens genéricas e descoladas de uma perspectiva histórica, econômica ou sociológica.

Gonçalves (2008), na busca por elucidar a relação Estado-Educação na produção acadêmica ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, analisou 202 trabalhos publicados em anais e periódicos de diversas áreas e identificou a ênfase na abordagem dos aspectos empíricos em detrimento dos aspectos teóricos conceituais. A referência ao Estado aparece na maioria dos trabalhos e, de acordo com a autora, as principais ênfases foram ao Estado Capitalista, à sua ineficiência ou omissão, ao modelo neoliberal e a seu autoritarismo.

Silva, Scaff e Jacomini (2010) confirmam a tendência de estudos voltados à análise ou à avaliação de propostas estaduais ou municipais direcionadas a redes específicas de ensino.

Por se tratar de uma análise e sistematização do que foi produzido em um intervalo de tempo em uma área específica de produção acadêmica, o presente trabalho tomou por referência a assertiva de que as políticas podem ser definidas como o “Estado em ação” e buscou-se, a partir daí, investigar a produção acadêmica na área das Políticas Educacionais no âmbito nacional, com o intuito de apreender as concepções de Estado presentes nos trabalhos e na fundamentação da área, no período de 2006 a 2010.

O objetivo da pesquisa foi privilegiar a produção do conhecimento diretamente ligada às linhas de pesquisas relacionadas ao Estado, à Gestão e às Políticas Educacionais. Compreendendo que os cursos de Doutorado constituem *locus* privilegiado de produção do conhecimento, dado o aprofundamento teórico-conceitual que a pesquisa neles deve assumir, particularmente no que se refere à temática do Estado. Por isso, tomou-se como base empírica apenas as teses defendidas na área de Gestão e Políticas Educacionais dos Programas de Pósgraduação conceituados pela Capes com nota cinco e/ou acima de cinco. Com base nesse critério, a partir de um universo de 92 programas avaliados pela Capes, foram selecionados apenas 20, como pode ser observado no **Quadro 1**, a seguir:

Quadro 1: Programas de Pós-graduação em Educação com nota cinco pela avaliação da Capes e as linhas de pesquisas referentes à área de Políticas Educacionais no período de 2006 a 2010

INSTITUIÇÃO	LINHA DE PESQUISA
PUC-RIO	Educação, relações sociais e construção democrática
UERJ	Conhecimento, Autonomia e Participação
UFMG	Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação
PUC/RS	Fundamentos, políticas e práticas da educação brasileira
UFF	Filosofia política e processos históricos em educação
UNISINOS	Educação, história e políticas
USP	Estado, sociedade e educação
PUC-SP	Políticas públicas e reformas educacionais e curriculares
UFES	História, sociedade, cultura e políticas educacionais
UFG	Estado e política educacional
UFPEL	**
UFPR	Políticas Educacionais
UFRGS	Políticas de formação, políticas e gestão da educação
UFRJ	Políticas e instituições educacionais
UFRN	Política e práxis da Educação
UFSCAR	Estado, gestão e políticas educacionais
UFU	Política, saberes e práticas educativas
UNESP-MAR	Política educacional, administração de sistemas educativos e unidades escolares
UNICAMP	Planejamento educacional, políticas públicas e gestão educacional
UNIMEP	Política e gestão da educação

Fonte: Elaborado pela autora para fins de pesquisa.

** Não apresentou linha de pesquisa em gestão e políticas educacionais ou áreas afins.

A relação entre Estado e Políticas Educacionais: primeiras aproximações

Na primeira etapa da pesquisa selecionaram-se 317 resumos correspondentes às linhas de pesquisa referentes à área das Políticas Educacionais e Gestão da Educação. Estes foram analisados em planilhas que auxiliaram o refinamento metodológico, permitindo a construção do banco de dados da pesquisa, com um total de 83 resumos de teses que, direta ou indiretamente, discutiam a questão do Estado.

O trabalho com resumos constituiu a primeira etapa da investigação e, apesar de apresentar sérios limites, permitiu a indicação de tendências importantes, que serão primeiramente apresentadas. Levando-se em consideração aspectos teórico-metodológicos, a sistematização dos 83 resumos de teses, resultou em eixos de análise espe-

cíficos: 1) Objetivo da tese; 2) Contexto abordado; 3) Referencial Teórico; 4) Relação Estado-Governo; 5) Enfoque Teórico Específico; 6) Concepção de Estado; 7) Concepção de Políticas; 8) Atuação e Intervenção Estatal.

No que se refere ao objetivo, foi identificado no eixo 1, clara tendência às análises de programas específicos de Governo, conforme mostra o Gráfico 1:

Gráfico 1: Objetivos das teses



Fonte: Sistematização das planilhas de análise elaboradas a partir dos dados disponíveis no Banco de Teses do site da Capes <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>. Elaborado pela autora.

Dos resumos analisados, 45% apresentaram como objetivo os estudos de políticas, de programas e de projetos e, ao tomarem como objeto de estudo um programa ou um projeto de governo, 27% dos resumos se limitou à descrição das formas de operacionalização e da avaliação da eficácia ou não dos programas e projetos governamentais, o que evidencia poder a maior parte dos trabalhos ser compreendida como instrumento avaliativo das políticas governamentais.

A despeito disso, em 30% dos trabalhos ficou evidenciada uma preocupação de relacionar as políticas locais com o contexto mais amplo das políticas nacionais, abarcando análises mais aprofundadas sobre as origens e o desenvolvimento de políticas educacionais no país. Entretanto, somente 19% apresentaram discussões sobre as implicações teóricas das ações e das intervenções estatais. Os outros 9% dos resumos não discutiram qualquer ponto relacionado ao Estado, ao governo ou às políticas educacionais.

No que se refere ao contexto abordado, em conformidade com os níveis de abrangência, 33% dos trabalhos trataram do contexto nacional, 23% do contexto local, 21% do contexto regional, 15% abordaram a relação macro/ micro e 8% se limitaram ao contexto internacional. Esse eixo relaciona-se diretamente ao eixo anterior. Nesse sentido, chamou a atenção o fato de que apenas 15% dos resumos apresentaram análises em que se articulam as políticas de governo locais e sua relação com uma concepção de Estado.

Por se tratar da primeira via de divulgação do texto completo da tese, a expectativa inicial era de que o resumo pudesse conter, de maneira clara e objetiva, o referencial teórico ou os autores que fundamentaram a pesquisa. Os dados do eixo 3, porém, demonstraram que 67% dos resumos analisados não fizeram referência a quaisquer autores ou correntes teóricas.

Com relação ao período histórico abordado nos resumos e aos governos correspondentes, notou-se que os resumos se reportaram, majoritariamente, ao período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), totalizando 40% dos dados, enquanto 28% trataram do governo Lula.

Gráfico 2: Relação Estado/Governo

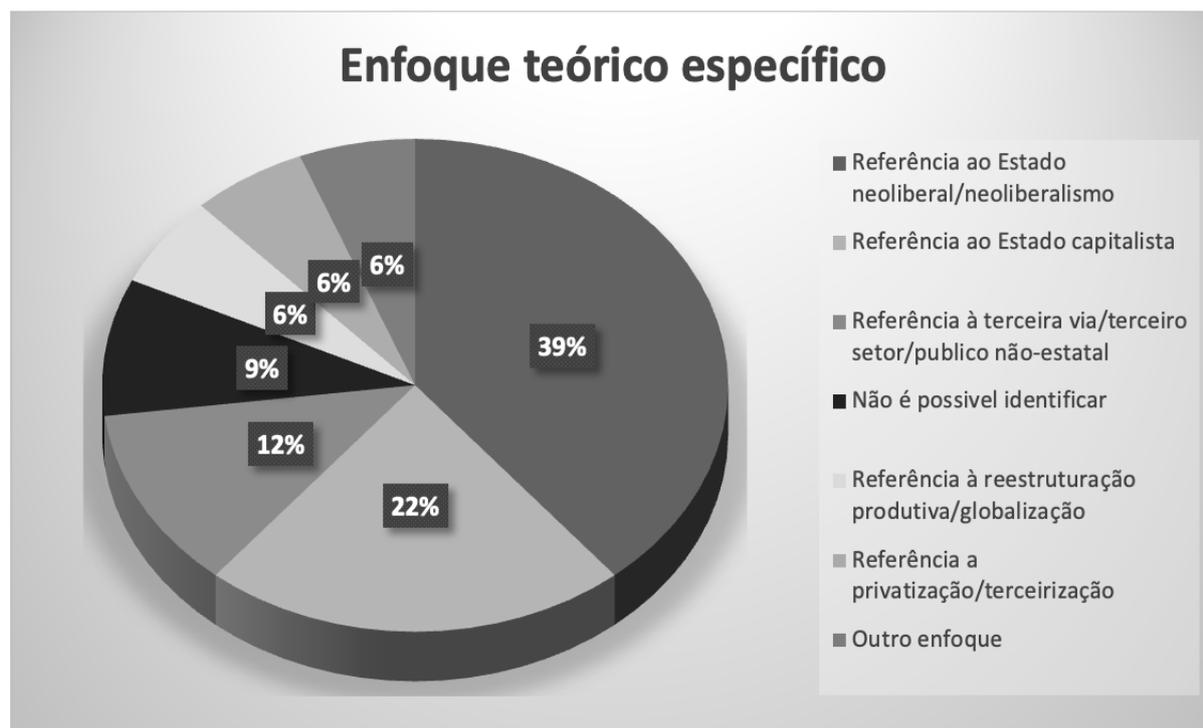


Fonte: Sistematização das planilhas de análise elaboradas a partir dos dados disponíveis no Banco de Teses do site da Capes <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>. Elaborado pela autora.

Quanto ao enfoque teórico específico das pesquisas, percebe-se que, do total de resumos que apresentaram enfoque teórico, 39% estão direta ou indiretamente ligados à crítica ao Estado neoliberal, mencionando e fazendo relação com os processos de

privatização/terceirização, com a municipalização, com as parcerias público-privado, com os programas avaliativos da qualidade da educação ou, ainda, com as políticas nacionais e com as agendas de órgãos internacionais. Dessa forma, foi possível perceber a correlação entre o período predominante na análise – o Governo FHC (1995-2002) – com o enfoque teórico predominante no Estado neoliberal. Isso se justifica tendo em vista que, justamente no Governo FHC, foram concentradas iniciativas da frente neoliberal na implementação de reformas no Estado e na educação.

Gráfico 3: Enfoque teórico específico



Fonte: Sistematização das planilhas de análise elaboradas a partir dos dados disponíveis no Banco de Teses do site da Capes <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>. Elaborado pela autora.

Ainda em relação ao eixo 5, que trata do enfoque teórico específico, ressalta-se que dentre os resumos selecionados, 22% dos trabalhos estabelecem relação entre o Estado, em seu sentido geral (Estado capitalista), mas de forma imprecisa e secundária. O mesmo ocorreu na análise dos eixos 7 e 8 em que a concepção de políticas e as formas de atuação e intervenção estatal não foram explicitadas nem puderam ser identificadas. Ressalta-se, ainda, que os processos de atuação e de intervenção estatal se apresentaram de forma contraditória, mesclando, em muitos momentos, ações que, envolvendo a centralização e a descentralização, podem ser compreendidas como desconcentração no contexto da desresponsabilização e da minimização do Estado.

A década de 1990 foi palco de amplo e generalizado processo de reformas fundamentadas no ideário neoliberal. Contudo, por tratar-se de conceito amplo, di-

versas são as formas de compreensão e definição do neoliberalismo. Therborn, ao desenvolver um conjunto de teses sobre o neoliberalismo afirma ser este “[...] uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno” (1995, p. 39). Apesar de reconhecer a importância do discurso e da prática política neoliberal na contemporaneidade, o autor acredita que essa superestrutura ideológica e sua prática política encontram-se em declínio. Diferentemente da compreensão de Therborn, o neoliberalismo é visto por Anderson como “[...] um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional” (Anderson, 1995, p. 22).

Anderson (1995) discorre ainda, não sobre o declínio neoliberal, mas, sobretudo, sobre sua hegemonia, iniciada nos anos de 1980 e consolidada nos anos de 1990. Para o autor, ainda que milhões de pessoas possam não acreditar no receituário e resistir aos regimes neoliberais, do ponto de vista social, político e ideológico, o neoliberalismo alcançou êxitos inegáveis na disseminação da ideia de que não há alternativas para além de suas normas. Contudo, do ponto de vista econômico, o autor acrescenta: “Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado” (Anderson, 1995, p.23).

No contexto Latino-americano, o neoliberalismo vai configurar-se em diferentes versões, em conformidade com o contexto histórico, político e econômico de cada país. Diferentemente do que ocorreu no Chile, na Bolívia, no México e na Argentina, onde o neoliberalismo pôde lograr experimentos privilegiados, sua inserção no Brasil contou, inicialmente, com relativa resistência em razão da forte organização da sociedade civil no período pós-ditadura e de redemocratização da sociedade. De acordo com Oliveira (1995), o *Impeachment* de Collor, a constituição das três grandes centrais de trabalhadores, a mobilização social, a que se seguiu a “CPI dos anões” são exemplos, segundo o autor, de que “[...] houve setores e houve lugares onde a organização da sociedade estava dando respostas à desorganização e à dilapidação do Estado” (Oliveira, 1995, p. 26). Entretanto, o que se segue ao longo da década de 1990 é a ofensiva e a consolidação do projeto neoliberal no Brasil.

Aos moldes do que ocorreu nos países de capitalismo avançado, o receituário neoliberal foi assumido integralmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso, trazendo modificações significativas na concepção de democracia e no papel do Estado e da sociedade. A privatização das empresas estatais rentáveis, a redução do financiamento para as áreas sociais, a redução de direitos sociais dos trabalhadores, a transferência de recursos a empresas privadas e organizações não governamentais, a reconceituação do público e do privado, o aumento da desigualdade social são apenas

alguns dos indicativos do receituário adotado pelo amplo e generalizado processo de reformas implementadas ao longo dos dois mandatos de FHC. De acordo com Oliveira (1995), para além das reformas, a letalidade maior do neoliberalismo brasileiro consistiu no ataque às bases da esperança que se construiu nos anos mais duros. De acordo com o autor: “Destroi o princípio de esperança e abre as comportas para a onda conservadora de que o Brasil não tem memória” (1995, p. 27).

No âmbito educacional, as reformas implementadas se encarregaram de realizar a transposição da lógica do mercado para as instituições educacionais, tanto na forma de organização, gestão e avaliação, como no conteúdo e na compreensão da própria natureza da educação, que passa a ser vista, não mais como direito social e subjetivo, mas como serviço mercantil. A ofensiva neoliberal ao longo da década de 1990 foi objeto de estudo e análise no campo das políticas e da gestão educacional. Entretanto, o período que se segue, ou seja, a partir da primeira década do século XXI, em razão da proximidade histórica, permanece em aberto. A questão do Estado afirma-se como de fundamental importância e os dados até aqui apresentados indicaram a necessidade de aprofundamento e de busca por maior consistência teórica, epistemológica e analítica, o que impulsionou a segunda etapa da investigação com a consulta, sistematização e estudo das teses na totalidade.

A relação entre Estado e Políticas Educacionais: o que afirmaram as teses?

A relação do Estado com a política educacional, conforme já se afirmou, apresenta delineamentos e alcances nem sempre claros, mas é intrínseca e deve ser apreendida a partir de seu movimento lógico e histórico. Com a compreensão de que a produção acadêmica pode constituir-se como expressão desse movimento e de que o recorte temporal do objeto pode revelar as mediações e determinações históricas em análise, a segunda etapa do estudo priorizou a apreensão da atuação estatal no contexto de transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula. Ao se considerar o processo de transição, tem-se no ano de 2006, praticamente a finalização dos quatro anos do primeiro mandato do governo Lula. O intento é de que a produção possa contribuir para a compreensão da atuação e da função estatal na área educacional.

A partir do levantamento já realizado na primeira etapa da pesquisa, o que se pretendeu foi mapear as teses que tratavam das ações e dos processos de regulação estatal no período em questão. Dessa forma, a partir do universo de 78 teses², foi reali-

2. Inicialmente o universo era de 83 teses. Entretanto, não foi possível localizar, na íntegra, cinco teses, em razão do que o universo foi reduzido para 78 teses.

zada, por meio de planilhas, a seleção de 48 que tratavam direta ou indiretamente das novas formas de regulação do Estado na transição do governo FHC para o governo Lula. O modelo neoliberal, a descentralização e a política de municipalização do ensino foram temáticas recorrentes nas teses pesquisadas.

O ideário neoliberal do Estado mínimo tem sido adotado como receituário no campo das políticas públicas, fundamentalmente a partir da década de 1990 e várias têm sido as formas de materialização desse ideário, particularmente no âmbito educacional. Entretanto, a vasta literatura produzida sobre a temática tem demonstrado a falácia e a ineficiência do modelo neoliberal em sustentar as teses do livre mercado, da desregulamentação, da descentralização e da privatização.

Para além da mera substituição da regulação do Estado por uma regulação do mercado, é possível afirmar que se encontram em curso novas formas de intervenção e atuação estatal, nem sempre claras e de fácil apreensão. A articulação de diferentes estratégias, reunindo, muitas vezes, lógicas radicalmente opostas, pode exemplificar a complexidade no que se refere às ações e às novas formas de atuação do Estado. A incorporação da lógica de mercado, da lógica do voluntariado, da lógica humanista, da lógica autogestionária ou da articulação destas é um demonstrativo do que já se tem denominado novas formas de regulação do Estado e das políticas (Mundim, 2012).

No contexto das reformas do Estado e da educação, as parcerias entre público e privado com a emergência do chamado Terceiro Setor, associadas ao forte apelo moral e religioso da solidariedade em favor da qualidade, a ideologia gerencialista com o primado da ação, da medida, da excelência e do sucesso tem impregnado as novas políticas educacionais, resultando em novos contornos e modelos de gestão do público, particularmente da educação e da escola.

Apple (2000) contribui para a análise ao identificar que um novo modelo de Estado tem emergido em países como os Estados Unidos e o Reino Unido, fruto de “[...] uma aliança entre neoliberais e neoconservadores, mas também entre grupos minoritários, como populistas autoritários e uma nova classe média profissional” (Apple, 2000, p. 65). Para o autor, essa nova aliança, denominada “Nova Direita” foi responsável por veicular o discurso em favor da reestruturação do Estado, discurso este construído por meio do “guarda-chuva ideológico” dos acordos e das concessões negociadas como se fossem para abrigar os interesses gerais. Segundo o autor, no contraponto da crítica ao Estado de bem-estar social e da gestão ineficiente e burocrática, vai-se constituindo a mudança na natureza e no papel do Estado, que passa a ter a função não de prover, mas de gerenciar as políticas.

Essa nova forma de gestão do Estado tem interferido diretamente no âmbito das políticas públicas, particularmente nas educacionais. O novo ideário tem sido adotado como solução mágica para resolver de forma pragmática os problemas históricos a que estão submetidas as escolas públicas no Brasil. Considerando os princípios do Controle Estatístico da Qualidade³, o modelo gerencialista adotado, consiste na primazia do resultado em detrimento do processo. Novas formas de controle são estabelecidas por meio de mecanismos de atuação direta nas escolas, tais como: os sistemas de metas e objetivos, a ênfase no sujeito, que é recompensado por sua eficiência e mérito, a avaliação dos resultados e a competitividade individual e institucional.

Conforme esclarece Gaulejac (2007), vivencia-se atualmente o culto ao gerencialismo onde “[...] as considerações contábeis e financeiras importam mais que as considerações humanas e sociais” (p. 27). Para o autor, a gestão é compreendida como ideologia dominante do nosso tempo. Contrariamente ao que fazem parecer os manuais, os instrumentos da gestão não são neutros, mas construídos sobre pressupostos não explícitos e impostos por meio de regras, de procedimentos, de indicadores que são aplicados arbitrariamente sem discussão acerca da sua pertinência. Conforme esclarece,

a aplicação de uma modelagem matemática não fornece os meios para refletir sobre as origens e sobre as significações desses modelos. Os instrumentos que parecem ser os mais ‘objetivos’, como os quadros de organização, os balanços de atividades, os dados financeiros, induzem hábitos, esquemas mentais e comportamentos. Eles modelam a realidade conforme normas preestabelecidas, que se tornam indiscutíveis. Isso explica sua onipotência e a pequena quantidade de críticas de que é objeto por partes de agentes que sofrem seus efeitos. Eles permitem tornar públicos os resultados de cada um, de efetuar comparações, de produzir equivalências entre o trabalho de uns e de outros. Eles introduzem uma aparência de objetividade em um mundo de concorrência e de contradições. Tranquilizam uma vez que parecem limitar o arbitrário e a incerteza. Parecem instaurar coerência diante da complexidade e dos múltiplos paradoxos (Gaulejac, 2007, p. 101).

No contexto das reformas do Estado e associadas ao gerencialismo, as teses em defesa da descentralização emergem e são proclamadas a partir de várias perspectivas. Dentre estas, sobretudo as ligadas ao receituário neoliberal e veiculadas como forma de desconcentração e desburocratização das ações estatais; no seu contraponto, a defesa da descentralização como possibilidade de participação e democratização do Estado. A investigação das teses demonstrou claramente a presença desse movimento no contexto das políticas desenvolvidas nos governos FHC e Lula.

3. Controle estatístico da qualidade (*Statistic Quality Control - SQC*), desenvolvido na década de 30 por W. A. Shewhart. (...) a aplicação de técnicas estatísticas em todas as etapas da produção com o fim de obter produtos maximizando utilidades e satisfazendo o mercado”. (Gentili, 1999, p. 139).

Considerando os aspectos teórico-metodológicos já descritos, chegou-se a um universo de 48 teses que trataram especificamente de ações e processos de regulação estatal na transição do governo FHC para o governo Lula. Das 48 teses selecionadas, 17% trataram especificamente de ações e processos de regulação estatal realizados durante o governo FHC; 27% discutiram sobre os processos de regulação do Estado no governo Lula e 56% fizeram referência às formas de regulação e intervenção do Estado durante os dois governos.

Reafirmando a tendência observada na primeira etapa da pesquisa, das 48 teses analisadas, 42% trataram das políticas no contexto municipal; 21% abordaram o contexto estadual e 37% abordaram o contexto nacional e/ou internacional.

Verificou-se, ainda, que a maior parte dos trabalhos discute as políticas e os programas destinados ao Ensino Fundamental (25%) e ao Ensino Superior (23%) especificamente. Dos demais estudos, 38% estão direcionados aos outros níveis e modalidades de ensino: Educação Infantil (10%), Educação de Jovens e Adultos (6%), Educação Profissional (4%), Ensino Médio (2%), Educação no Campo (2%), Educação Inclusiva (2%) e Educação Básica de forma geral (10%). Os outros 14% se referem a outras temáticas relacionadas à Educação, como formação e trabalho docente, Conselhos Municipais, etc.

Tabela 1: Níveis e modalidades de ensino

Níveis e modalidades de ensino	Ocorrência (%)
Ensino fundamental	25%
Ensino superior	23%
Outros	14%
Educação infantil	11%
Educação de jovens e adultos	6%
Educação profissional	4%
Ensino médio	2%
Educação no campo	2%
Educação inclusiva	2%
Educação Básica	2%

Fonte: Sistematização das planilhas de análise elaboradas a partir do estudo das teses na íntegra.

Também foi possível identificar que 44% das teses trataram direta e/ou indiretamente do processo de reformas do Estado e de seus desdobramentos para as políticas educacionais. O ideário neoliberal e a adesão às políticas de descentralização/desresponsabilização por parte do Estado brasileiro foram temáticas recorrentes nos estudos. A descentralização e a municipalização do ensino foram temas presentes tanto nas teses referentes ao governo FHC quanto nas referentes ao governo Lula.

Do total de trabalhos analisados, 58% destacaram a importância da descentralização para a efetivação de uma participação mais democrática e ativa por parte da sociedade civil e dos outros atores envolvidos no campo educacional. Contudo, ressaltaram que o processo de descentralização da educação vivenciado até o momento tem se caracterizado mais por uma desresponsabilização por parte do Estado, ou seja, muito mais por transferência de responsabilidades do Estado para as outras esferas do governo e para a sociedade civil, do que pela participação democrática efetiva da sociedade.

A referência ao processo de descentralização administrativa, pedagógica e financeira está presente no Brasil desde o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, divulgado em 1932, com a afirmação e denúncia de um “centralismo estéril e odioso” na organização da educação brasileira (Oliveira, 1999, p. 21). Entretanto, no contexto dos anos de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, e com a promulgação da LDB 9.394/96, particularmente com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a questão da descentralização ganha força e ares de certo consenso. No entendimento dessa questão, Oliveira (1999) contribui esclarecendo que

O binômio centralização/descentralização tem como elemento-chave a expressão “centro”. Assim, na descentralização estaríamos nos afastando do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais (*Idem*, p. 14).

Conforme se afirmou, por um lado, a descentralização pode ser adotada como estratégia de desconcentração e de transferência das responsabilidades e obrigações do Estado e, por outro, pode ser propagada como resposta às demandas da sociedade civil, especialmente dos setores populares, no sentido de estabelecer maior articulação com o Estado. Como expressão dessas tendências, destaca-se, ainda, que, dentre as teses que discutem a temática da descentralização, 50% dos trabalhos enfatizam a municipalização como principal forma desse processo nos governos FHC e Lula.

Sobre o processo de municipalização, Lobo (1990) acrescenta que

a referência à municipalização se faz necessária na medida em que ela tem sido apoiada já há muito tempo e utilizada quase como um sinônimo de descentralização. A transferência de serviços, hoje executados pelos governos federal ou estadual, aos governos municipais é encarada como a alternativa básica para um melhor equacionamento da prestação dos serviços. O pouco ou mau resultado conseguido com a centralização, gerando consequências perversas para a maioria da população, reforça a tese municipalista que luta, principalmente, pela área de educação e saúde (Lobo, 1990, p. 7).

Oliveira (1999) após investigar as configurações da municipalização da educação no Brasil, adverte que a legislação de 1996 alterou e direcionou o financiamento, a gestão, a oferta do ensino numa indução clara ao processo de municipalização, contudo demonstrando na prática que nem todos os municípios reúnem as devidas condições para gerirem as suas redes de ensino. Para o autor,

essa indução à municipalização não considera a questão dos recursos humanos em condições de gerir, com sucesso, um sistema de ensino. Poderão construir prédios ou assenhorar-se de próprios estaduais, poderão alocar professores, diretores, funcionários e poderão equipar os estabelecimentos de ensino. Porém, entendemos que gerir a educação municipal seja mais que isso. É bem provável que parte deles venha a cair nas mãos de escritórios de assessoria, nas mãos de editoras, nas mãos de sistema de comunicação, nas mãos de empresas particulares (Oliveira, 1999, p. 33).

As teses que discutiram a relação entre o Estado e as políticas educacionais na transição do governo FHC para o governo Lula destacaram, no geral, a adoção do modelo neoliberal por parte do Estado e a diminuição do papel deste nas políticas sociais brasileiras. Com a retirada do Estado, a educação e os demais serviços públicos como saúde e segurança passam a ser regidos pela lógica de mercado, ditada pelo sistema capitalista. Nesse cenário, as teses sublinharam, ainda, as parcerias público-privado, com a tendência, ainda que indireta, de indução à privatização e à terceirização dos serviços públicos.

Dessa forma, a partir da recorrência de termos e categorias indicativas do movimento de ação/intervenção estatal, identificadas na análise, é possível inferir sobre algumas concepções de Estado presentes nos trabalhos.

Quadro 2: Categorias indicativas dos processos de ação, atuação e intervenção estatal presentes nos trabalhos analisados

Ação/atuação e intervenção do Estado	Concepção de Estado
Regulação/regulamentação, controle e direcionamento das políticas e dos processos de gestão.	Estado regulador
Avaliação de resultados; controle exercido por organizações privadas; novos contornos e articulações entre público/privado/não estatal/quase mercado.	Estado gerencialista/ Avaliador
Centralização/descentralização/desconcentração/municipalização.	Estado neoliberal
Participação/descentralização/autonomia	Estado democrático

Fonte: Sistematização das planilhas de análise elaboradas a partir dos dados disponíveis no Banco de Teses do site da Capes <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>. Elaborado pela autora.

Considerações finais

A partir do levantamento realizado, foi possível mapear e analisar as teses que trataram das ações e dos processos de regulação estatal na transição do governo FHC para o governo Lula. Nesse contexto, identificou-se a recorrente referência ao processo de reformas do Estado e da educação, bem como seus consequentes desdobramentos, como a desresponsabilização do Estado e a adoção de novos contornos no que se refere às esferas do público/Estado e do privado/mercado.

A análise dos dados permitiu identificar a predominância de estudos sobre a esfera municipal e sobre os processos de municipalização do ensino no Brasil. Em consequência disso, a etapa referente ao ensino fundamental foi priorizada nos estudos. Esse processo apresentou-se como fundamental no âmbito do movimento denominado descentralização do Estado, que tem incluído a descentralização financeira e a adoção de novos modelos de gestão na administração das instituições públicas.

O presente estudo possibilitou o levantamento parcial da produção acadêmica dentro das linhas de pesquisa em Gestão e Políticas Educacionais no Brasil no período de 2006 a 2010, evidenciando que a questão do Estado e suas novas formas de regulação e intervenção necessita ser aprofundada nas pesquisas de política educacional, tendo em vista a busca de maior consistência teórica, epistemológica e analítica.

Ressalta-se que o Estado desempenha funções decisivas, tanto políticas como econômicas, para o funcionamento e a expansão das condições de produção e de reprodução social. As políticas governamentais, por sua vez, expressam o modo pelo qual as relações e estruturas econômicas e políticas organizam-se, antagonizam-se ou modificam-se em razão dos objetivos e dos determinantes da ordem social vigente. Desse modo, ao analisar o desenvolvimento da política governamental, nos seus aspectos práticos e ideológicos, não se deve perder de vista a sua orientação política como parte constitutiva do Estado, ou seja, com o devido cuidado de não se tomar o Estado pelo governo.

Referências

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1995.
- APPLE, Michael, W. **Política cultural e educação**. Trad. José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez, 2000.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A Educação como política pública**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmicas do nosso tempo, v. 56).

AZEVEDO, J. M. L. de.; AGUIAR, M. A. S. Políticas de educação: concepções e programas. *In*: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coords). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil (1991-1997)**. Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

GENTILI, PABLO, A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. *In*: GENTILI, PABLO, A. A. & SILVA, Tadeu da (Orgs). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 12 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Trad. Ivo Storniolo. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2007. (coleção Management, 4).

GONÇALVES, N. G. História, Estado e educação: uma leitura sobre o Estado brasileiro (1971-2000). **Educar**. Curitiba, n. 31, p. 145-165, 2008.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**. n° 74, agosto de 1990, p. 5-10. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/852.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2014.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. *In*: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MUNDIM, M. A. P. Políticas de regulação na educação: a organização da escola em ciclos em Goiânia (1998 - 2008). **Revista Práxis Educativa**. Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. Ponta Grossa: Ed. UEPG, v. 7, n.1, p. 129156, 2012.

OLIVEIRA, Cleiton de. *et al.* A municipalização do ensino brasileiro. *In*: **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p.11-36.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. *In*: SADER, Emir e GENTILLI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1995.

SILVA, A. A.; SCAFF, E. A. S.; JACOMINI, M. A. Políticas públicas e educação: o legado da Anped para a construção da área no período de 2000-2009. 33ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu-MG, **Anais....** 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez., p. 20-45, 2006.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. *In*: SADER, Emir e GENTILLI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1995.

Recebido em: 17 de novembro de 2023

Aprovado em: 23 de novembro de 2023