

POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O SÉCULO XXI: ESTRATÉGIAS PARA A FORMAÇÃO DO CONSENSO ATIVO*

Fabiano Antônio Santos,
da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).

RESUMO: As políticas educacionais elaboradas a partir de meados dos anos 1990 e, principalmente, dos anos 2000 mudaram as estratégias para a prática de suas ações. Este artigo tem por objetivo discutir essas estratégias que visam a formação do consenso ativo entre os atores escolares e, em consequência, a preservação da hegemonia. Tais políticas tomam como aspectos principais das ações a ênfase na aprendizagem, o incentivo à participação e autonomia, sempre sob a justificativa, quase inapelável, de melhoria da qualidade da educação. Considerando a escola como núcleo de gestão, as chamadas políticas para o século XXI têm focado suas ações sobre os responsáveis diretos por sua implementação: professores, equipe pedagógica, direção, pais e responsáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia. Política educacional. Formação do consenso. Participação.

INTRODUÇÃO

Em função dessa dinâmica das políticas educacionais, que requerem períodos longos para produzir resultados, é indispensável, como se afirmou, garantir sua estabilidade e continuidade. Isso demanda que essas políticas reflitam níveis possíveis de **consenso** entre os diversos atores – dirigentes, sindicatos de professores, setores sociais diretamente interessados, como os pais, empresários, trabalhadores, parlamentares, meios formadores de opinião. Encontrar fórmulas de chegar a esse **consenso** em um regime democrático é, talvez, o maior desafio, mas também a principal condição de sustentação política para as políticas educacionais. (MELLO, 1991, p.35)

* Artigo recebido em 26/10/2012 e aprovado em 10/07/2013.

A proposição de novas políticas educacionais – pautadas na defesa da participação, da descentralização e da autonomia – tem ajudado a produzir o consenso ativo (GRAMSCI, 2011) sobre a resolução de importantes e complexos problemas da educação, tais como: melhoria da qualidade, ênfase sobre o quê e como ensinar, financiamento e gestão. Para Harvey (2008), a produção do consenso ativo, ou consentimento ativo, torna-se ainda mais efetiva quando se estabelece um aparato conceitual, utilizado com tamanha naturalidade pelos sujeitos da política, que esses passam a incorporá-lo em seus discursos e práticas.

Segundo Gramsci (2011), as intervenções que partem *de baixo* – quer dizer, que tenham suas origens nas classes subalternas – podem, aparentemente, sugerir um paradoxo, uma vez que os riscos de manifestações populares são altos, quando as contradições se tornam inevitáveis. Entretanto, o autor italiano mostra ser a estratégia mais eficaz para a manutenção da diretividade da classe hegemonicamente dominante, tratando-se, portanto,

de questão vital não o consenso passivo e indireto, mas o consenso ativo e direto, ou seja, a participação dos indivíduos, ainda que isso provoque uma aparência de desagregação e de tumulto. Uma consciência coletiva, ou seja, um organismo vivo só se forma depois que a multiplicidade se unifica através do atrito dos indivíduos: e não se pode dizer que o “silêncio” não seja multiplicidade. (Gramsci (2011), p. 333)

A produção do consenso ativo entre os atores escolares – a qual tem como base a participação, a descentralização da gestão e a autonomia – faz parte das estratégias utilizadas para o que Neves (2005) denominou *neoliberalismo de terceira via*. Ainda para a autora, essa nova roupagem do neoliberalismo, de aparente positividade, acaba por redefinir as relações entre sociedade política e sociedade civil, fomentando um processo de despolitização da política.

Despolitização da política, no sentido da inviabilização de projetos contestadores das relações capitalistas de produção da existência, limitando as possibilidades de mudança aos marcos de um reformismo político. E repolitização da sociedade civil, no sentido de fortalecimento de práticas que induzam à conciliação de classes. (NEVES, 2005, p. 90-91)

No contexto indicado por Neves (2005), a produção do consenso ativo, em momentos de disputa por hegemonia, orienta-se pela reprodução da linguagem e de práticas, ou seja, por meio da repetição de termos que, antes estranhos a determinado grupo, começam a se tornar comuns na medida que modificam a práxis desses sujeitos. As estratégias para se

produzir consensos entre professores, diretores, alunos e comunidade escolar não visam apenas à incorporação de novos termos, mas, principalmente, novas práticas cuja finalidade é a formação de um novo homem coletivo, conformado às transformações propostas pela atual constituição social.

As políticas educacionais focadas na escola passaram a envolver professores, diretores, equipe pedagógica, pais e comunidade, fato fundamental para a incorporação e ampla aceitação das ações e projetos elaborados. Essas políticas são fortalecidas a partir dos anos 1990, quando são recomendadas reformas em grande parte dos países, principalmente os periféricos. A classe hegemônica, ciente da necessidade de estabelecer os consensos com as classes subalternas, estratégia fundamental para manter-se também como classe diretiva, busca soluções amplamente aceitas, como a implementação de ações descentralizadoras, práticas que ofereçam autonomia parcial e incentivo à participação na gestão escolar.

Os reformadores reconheceram, ainda nos anos 1990, que não bastava anunciar os professores como “protagonistas das reformas”, se a discussão sobre as mudanças educativas ficasse restrita aos gabinetes. Após ampla disseminação de indicadores da educação, diagnósticos buscando mostrar a necessidade de reformas, os governos passaram a patrocinar programas e ações que atingissem as unidades escolares, procuraram estabelecer uma nova racionalidade educacional. Nessa direção, o desafio era ampliar a cobertura sem aumento dos gastos com educação, conciliando demandas antagônicas das classes subalternas e da burguesia. Mello (2004) se refere a duas gerações de reformas: a primeira, dos anos 1990, priorizou currículos, avaliação, financiamento e formação de professores, resultando em abrangentes e profundas reconfigurações no campo educacional; e a segunda, a partir dos anos 2000, corresponde à geração de reformas que incidem sobre a gestão escolar. Neste artigo, portanto, pretendemos discutir as estratégias que vêm sendo adotadas para a implementação das políticas educacionais deste novo século, cujo objetivo é, dentre outros, a produção e manutenção da hegemonia burguesa através da conciliação de classes, expressa na produção do consenso ativo.

A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 1990: ORIGEM DAS POLÍTICAS PARA O CONSENSO ATIVO

A exemplo da Inglaterra, a reforma do Estado brasileiro contou com a força dos pressupostos da *terceira via*, especialmente a convocação de organizações da sociedade civil para participar da administração pública. A consequência foi o entendimento do Estado como um inimigo a ser combatido.

Na proposta de reforma do Estado brasileiro, estimulou-se a criação de uma espécie de *terceiro setor* – denominado, também, de *público não estatal* –, pressupondo-se a parceria do Estado com o mercado para provimento dos serviços públicos à população. Esse conceito acaba por designar uma série de atividades da iniciativa privada em um sentido público não governamental. Público, no contexto da reforma, faria referência à sociedade; e estatal, ao Estado. Portanto, público não estatal compreenderia atividades voltadas à sociedade, mas não de responsabilidade exclusiva do Estado.

No domínio dos serviços sociais e científicos, a propriedade deverá ser essencialmente pública não estatal. As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais. [...] Logo, se não devem ser privados, nem estatais, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não estatal, é utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não estatal” porque não é parte do aparelho do Estado. As organizações públicas não estatais podem ser em grande parte – e em certos casos, inteiramente – financiadas pelo Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 246)

O termo público, característico do Estado de Direito do liberalismo clássico, configura-se como finalidade do Estado moderno, sem confundir-se com estatal. No caso brasileiro, a educação pública foi por muito tempo entendida como atividade estatal, sendo seu controle e administração responsabilidades do Estado (GANDINI; RISCAL, 2002). O plano da reforma pretendeu alterar o entendimento que se tinha dos termos público e estatal, sob a justificativa de melhorar a eficiência e eficácia da educação, através da responsabilização do sistema educacional e das unidades escolares por atividades financeiras que, até onde entendemos, deveria ser de responsabilidade do Estado. Ao fazerem isso, os idealizadores do Plano Diretor abrem caminho para a noção de público não estatal. Para os chamados serviços não exclusivos¹ do Estado, o setor público não estatal deveria fortalecer práticas de mobilização social, tanto na formulação de políticas quanto em suas avaliações, conferindo maior controle sobre elas. O Plano Diretor da reforma do Estado brasileiro apresenta alguns objetivos para os chamados serviços não exclusivos, dentre os quais destacamos três:

*Transferir para o setor público não estatal esses serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins

lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária.

*Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade, tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

*Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento, via compra de serviços e doações. (BRASIL, 1995, p. 46-47)

Muito embora possa parecer que essas medidas visem à retirada do Estado como instituição reguladora dos serviços públicos mais urgentes, como nos casos da educação e da saúde, o objetivo, ao contrário, é manter a regulação dessas ações e descentralizar atividades “inofensivas” à centralidade do Estado como instituição reguladora. De todo modo, quando o Estado elabora mecanismos de incentivo fiscal para a criação de ONGs² – entidades filantrópicas que, com o passar dos anos, têm assumido ações de ordem política e econômica próprias do Estado –, a intenção é garantir a mudança de cultura, nas consciências e na forma de participação dos sujeitos.

Diferentemente do período desenvolvimentista dos anos 1950 e 1960, quando o processo de convencimento para a adesão às mudanças era dado pelo próprio contexto de prosperidade política e econômica, os anos 1990 e 2000 são marcados pela construção de consensos, evidenciados na tentativa de conciliação de classes. Com o aumento das medidas de austeridade econômica, os trabalhadores se encontram desprovidos da maioria dos direitos conquistados. A alternativa mais viável, portanto, foi a construção de propósitos gerais, capazes de conformar as opiniões e ações dos trabalhadores aos pressupostos defendidos pela classe dominante.

A construção do consenso ativo tem se mostrado necessária para a manutenção da hegemonia burguesa. Algumas medidas adotadas possibilitaram a elevação do poder de compra (portanto de consumo) de parte da classe trabalhadora, contribuindo para ocultar as contradições da formação social capitalista. No plano discursivo e ideológico, governo e empresários, com apoio da mídia, trabalham para a construção de um novo senso comum. Como bem apontou Gramsci (1989), a importância da linguagem para a produção da hegemonia está na sua repetição cotidiana, ou seja, quanto mais comum for para os sujeitos envolvidos na política a utilização de alguns

conceitos, quanto mais natural e inevitável parecer, maior será a capacidade de conformação gerada.

A construção do consenso ativo, segundo Harvey (2008), é realizada com a produção de um aparato conceitual que encontre apoio em toda a sociedade. No caso da reforma educacional,³ esse aparato conceitual efetivamente reconduziu professores e comunidade escolar à adoção de novas práticas: a) mudanças culturais na gestão educacional; b) maior participação da comunidade nas atividades escolares, limitando-se, na maioria dos casos, ao auxílio financeiro; c) mudança significativa nas políticas de acompanhamento da aprendizagem, agora focadas em avaliações de desempenho em escala nacional; d) descentralização almejada nos anos 1990, tornando as unidades escolares o epicentro das políticas, espaço onde se inicia e se encerra a maioria das ações pensadas e recomendadas; e) incorporação de conceitos como participação, descentralização, eficiência e eficácia na determinação da qualidade na educação.

Com a reforma educacional, a classe hegemônica buscou produzir um pensamento único (COUTINHO, 2010) entre professores, pais, alunos e comunidade escolar, em torno da ideia de que a escola de qualidade seria aquela que adotasse novos mecanismos de gestão, aceitasse tacitamente as avaliações de resultados como estratégia de mensuração da qualidade da educação.

Essas mudanças, originadas com a reforma educacional brasileira, materializaram políticas educacionais que contribuíram para estabelecer as novas relações entre sociedade política e sociedade civil na gestão educacional. Há um processo de desconcentração das responsabilidades e atribuições do Estado para as secretarias de educação e dessas para as escolas, sem que isso reflita, entretanto, ampliação dos espaços e momentos de reflexões coletivas e de decisões colegiadas.

Os desdobramentos da reforma do Estado sobre a educação foram inúmeros: impactaram o funcionamento das escolas; criaram uma nova cultura de gestão escolar e de participação da comunidade e das organizações da sociedade civil; estabeleceram novos critérios para aferir a qualidade da educação.

O modelo gerencialista parece ser hegemônico nas políticas educacionais, com seus índices de eficiência e produtividade, provas de avaliação em todos os níveis, rankings de escolas, e tantos outros indicadores para orientar o financiamento das políticas de educação ou, melhor, das políticas gerenciais de educação. (HYPÓLITO, 2008, p. 78)

A partir da justificativa inapelável da melhoria da qualidade da educação, professores, equipes pedagógicas e comunidade escolar têm buscado meios para melhorar a educação do país, considerando como parâmetro os índices alcançados nas avaliações de resultado. Como acompanharemos, construíram-se consentimentos em torno do gerencialismo na administração pública que, voltados ao campo educacional, reforçam práticas recomendadas pela reforma do Estado brasileiro dos anos 1990.

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO DE “PONTA-CABEÇA”

O problema das propostas gerencialistas para melhorar a qualidade da educação não está somente nos conceitos que constroem seu universo teórico-prático; está também nos processos e práticas que propõem. É assim que a defesa da qualidade da educação aparece de “ponta-cabeça”. Para essa perspectiva gerencial, a qualidade da educação deve se pautar principalmente nos resultados, traduzidos em índices, exatamente porque desconsidera os processos que envolvem concepções, metodologias de ensino, formas de organizar o trabalho pedagógico.

Contreras (2002) chama a atenção para o uso indiscriminado de termos usados em excesso, de modo que acabam se desgastando e se esvaziando de todo conteúdo crítico que os constituíam. Dentre esses termos amplamente utilizados, ele cita a qualidade da educação.

Há casos em que esse sentido de slogan, de palavra com aura, é muito mais evidente. Tomemos o exemplo da qualidade da educação. Atualmente, todo programa, toda política, toda pesquisa, toda reivindicação educativa é feita em nome da qualidade. É evidente que todos estão de acordo com tal aspiração. Contudo, citá-la, sem mais nem menos, é, às vezes, um recurso para não defini-la, ou seja, para não esclarecer em que consiste, que aspirações traduz. Remeter à expressão “qualidade da educação”, em vez de explicitar seus diversos conteúdos e significados para diferentes pessoas e em diferentes posições ideológicas, é uma forma de pressionar um consenso sem permitir discussão. (CONTRERAS, 2002, p. 23)

Educação de qualidade só é possível, segundo essa perspectiva, para as escolas que obtiverem bons resultados nas avaliações. Como verdadeiros aparelhos privados de hegemonia, os *organismos multilaterais* (OM) cumpriram papel fulcral na disseminação dessa concepção de qualidade para a educação. Para construírem consentimentos sobre a qualidade da educação, essas instituições têm proposto, em seus documentos, definições tanto amplas como genéricas e sem qualquer referência social. Dourado, Oliveira e Santos (2007) traçam elementos constituintes dos discursos sobre

qualidade da educação para os OM. Embora muitas proposições advindas desses organismos resguardem recomendações e até posicionamentos distintos, quando se trata da qualidade da educação é possível perceber certas semelhanças.

A concepção de qualidade que aparece nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade à medição, rendimento, e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9)

O caso brasileiro é emblemático, visto que a maioria das políticas educacionais da atualidade se vincula a um ou mais desses pontos. O PDE, PDE-Escola e IDEB, por exemplo, priorizam a avaliação de desempenho como indicador da qualidade da educação.

O pensamento único, construído em torno da ideia de que a qualidade da educação só pode ser aferida através dos resultados alcançados nas avaliações, estimulou conclusões sobre a relação direta entre qualidade, eficácia e eficiência. Qualidade da educação, considerada a partir de critérios de eficiência e eficácia, teria relação direta com a mensuração do desempenho do aluno em testes padronizados.

Xavier (1996) expõe o que, para ele, deveria constituir um ensino de qualidade:

Considerando a gestão dos sistemas educacionais, os fatores que têm sido apontados como essenciais para a qualidade do ensino são: o comprometimento político do dirigente; a busca por alianças e parcerias; a valorização dos profissionais da educação; a gestão democrática; o fortalecimento e a modernização da gestão escolar; e a racionalização e a produtividade do sistema educacional. (XAVIER, 1996, p. 7)

Muito embora alguns dos fatores apontados façam parte das reivindicações históricas do movimento docente, como a gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação, Xavier (1996) destaca a importância da racionalidade e da produtividade do sistema educacional para aferir a qualidade da educação. O autor considera um "avanço" a preocupação com esses fatores, o que para ele seria capaz de configurar um novo padrão de gestão escolar.

Até então, o aspecto que sobressaía da gestão recaía nas questões relativas à democratização e participação. É muito cedo para se saber se esse padrão emergente de gestão representa uma tendência nacional. Entretanto, a ex-

períencia de estados como Minas Gerais, Paraná e, a partir deste ano [1996] principalmente, São Paulo e Mato Grosso, bem como de diversos municípios brasileiros, com destaque para Cuiabá e Rondonópolis, permite supor que essa tendência se consolida no Brasil. (XAVIER, 1996, p. 7-8)

As tendências apontadas por Xavier têm se constituído, cada vez mais, como objetivos das políticas educacionais contemporâneas. Quanto à efetivação desse padrão, o autor aponta os traços marcantes dessa nova gestão:

- participação dos agentes na gestão escolar com conteúdos e níveis mais definidos;
- mecanismos de avaliação que induzem à responsabilização das escolas por seus resultados;
- redefinição de papéis no nível central, visando à maior descentralização e desconcentração; e
- produtividade, eficiência e desempenho como ingredientes importantes do sucesso. (XAVIER, 1996, p. 8)

Ao prosseguir sua exposição, Xavier indica o que, para ele, não deveria servir como parâmetro para aferir a qualidade da educação. Para isso, contrapõe o que chama de “chavões de sempre”, procurando caracterizar sua perspectiva como inovadora.

Para tanto, a conceituação de qualidade da educação ou, mais propriamente, qualidade do ensino, deve ser esclarecida. Entre os educadores não há consenso a respeito, e o fato é que fora as obviedades e chavões de sempre, do tipo que afirma que o objetivo é o de oferecer um “ensino de qualidade”, fundado na formação de “alunos críticos, participativos e conscientes”, pouco se avançou no alargamento e operacionalização do que vem a ser a qualidade na educação. (XAVIER, 1996, p. 9)

Após tecer suas críticas ao que acredita ser um retrocesso na definição de qualidade da educação, o autor prescreve seis dimensões de uma educação de qualidade: qualidade política e qualidade formal, custo, atendimento, moral da equipe, segurança e *ética*. As dimensões envolvem aspectos técnico-gerenciais de gestão com eficiência e eficácia, conteúdos voltados a atingir excelência nos resultados das avaliações, clima escolar propício. Em outros termos, envolve aspectos condizentes com a administração pública gerencial, implantada com a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990.

Portanto, a qualidade em educação deve ser vista sob essa perspectiva sêxtupla (qualidade intrínseca, custo, atendimento, moral, segurança e ética).

Restringir a conceituação da qualidade ao seu aspecto político-pedagógico, ou mais frequentemente ao seu aspecto político, tem constituído grave equívoco. O que confere a característica de totalidade à qualidade da educação é o atendimento às seis dimensões simultaneamente. (XAVIER, 1996, p. 11)

Ao finalizar suas análises sobre a qualidade da educação, Xavier (1996) relaciona suas considerações ao novo padrão de gestão e à chamada qualidade total, componente fundamental da concepção gerencialista dos anos 1990.

Em um campo de análise crítica sobre o paradigma da educação de qualidade, Fonseca (2009) destaca que tal enfoque passa a priorizar a revisão dos currículos, a instituição de uma gestão eficiente e de avaliação de desempenho, e reforça a premissa de que a educação de qualidade deva cumprir função equalizadora de oportunidades de inserção no mercado de trabalho. “A qualidade educacional seria alcançada pela adequada combinação de insumos escolares (pacotes didáticos, equipamentos, reformas), pelo repasse de dinheiro direto à escola e por um modelo de gestão capaz de utilizar esses insumos eficientemente” (FONSECA, 2009, p. 171). O problema desse enfoque, segundo a autora, é a exaltação da racionalidade técnica que passa a assumir a educação de qualidade, em contraponto ao sentido político amplamente defendido para a qualidade da educação nos anos 1980.

Ainda para Fonseca, essa redefinição do conceito de qualidade da educação passa ao largo das questões econômicas e sociais, reduzindo-a aos fatores técnicos e instrumentais, como metodologias, planejamentos, avaliações. A qualidade da educação socialmente referenciada não implicaria a eliminação desses instrumentos, mas também não anularia a possibilidade de ressignificá-los através das reais necessidades das escolas.

Distante da qualidade socialmente referenciada, a noção de qualidade da educação predominante nas políticas deste novo século está atrelada à concepção gerencialista, cujo objetivo primeiro é fazer mais com menos (CAMPOS, 2005), com eficácia, atrelando os insumos aos resultados das escolas. Tais objetivos têm resultado na construção do consenso ativo, através da participação de todos para a melhoria da qualidade educacional, mesmo quando essa participação é prejudicada pela falta de tempo para a realização de ações com efetiva qualidade. O tempo é um fator determinante e uma importante estratégia para a aceitação tácita das recomendações advindas das políticas educacionais pelas escolas.

A GESTÃO DO TEMPO COMO ESTRATÉGIA DE REGULAÇÃO

O tema da regulação é essencial em uma sociedade de classes como a capitalista. Isso porque se apoia em um conjunto de normativas e regras de funcionamento da relação entre sociedade e Estado, assegurando seu equilíbrio, sua coerência e possíveis transformações.

Regulação é um conceito constitutivo de qualquer sistema que tem como principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, e as transformações do próprio sistema. O processo de regulação não compreende somente a produção de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o ajuste da diversidade de ações dos atores em função dessas regras. (FELDFEBER, 2009, p. 35)

O processo de regulação, no entanto, não é constituído apenas por regras explícitas, mas também pela participação dos sujeitos, seja por sua aprovação a determinadas políticas ou, principalmente, pela adoção em suas práticas cotidianas.

Por outro lado, o próprio processo de regulação, contraditoriamente, é capaz de produzir os consensos necessários à legitimação das políticas de governo. A racionalização do tempo, nesse sentido, é ferramenta de regulação, uma vez que responsabiliza professores e equipe pedagógica por resultados não alcançados, ao mesmo tempo que imprime prazos muito aquém dos necessários para que a organização do trabalho pedagógico se concretize com efetiva qualidade. Os mecanismos de regulação, portanto, estão relacionados aos prazos e ao alcance de metas, o que redundava, muitas vezes, na intensificação do trabalho docente.

A discussão sobre a importância do tempo para a organização da vida foi amplamente abordada por Marx (2001). Os fundamentos da economia política marxiana indicam que o tempo socialmente necessário é uma importante unidade de medida do valor das mercadorias. É por meio dele que se mede o valor dos bens produzidos pela humanidade. O tempo é usado para regular a jornada de trabalho, para calcular o salário a ser pago ao trabalhador, o preço da mercadoria. Pode ser visto tanto como unidade de opressão como de libertação. O tempo é considerado desafiador e um fardo na sociedade capitalista (MÉSZÁROS, 2007), um anacronismo histórico, se considerarmos que o único tempo de interesse para o capital é o do trabalho que pode ser explorado.

Na condição de fardo histórico, a utilização do tempo por parte das classes dominantes tem assumido importante papel regulador não somente das políticas, mas da própria vida humana. Em uma sociedade capitalista,

na qual o trabalho aparece em sua forma mais fantasmagórica, cindido em trabalho manual e intelectual, interessa à classe hegemônica, antes de tudo, manter-se dominante e diretiva, usando o tempo em favor da exploração do trabalho. O tempo está a favor da reprodução do capital, não importando as necessidades humanas. A gestão do tempo no capitalismo tem a intenção de transformar os sujeitos coletivos e individuais em carcaça do tempo, em algo supérfluo e substituível.

Para os objetivos pretendidos com a implementação das políticas educacionais deste novo século, a gestão do tempo é uma aliada importante na manutenção da hegemonia. O cronograma de execução das ações deve obedecer à premissa de que gerir o tempo de trabalho de forma eficaz garantiria a eficácia das escolas. As ações que essas instituições devem realizar são extremamente comprometidas com a escassez do tempo necessário. Nessa análise, o controle dos docentes se dá pelo controle do tempo a eles determinado para realizar seu trabalho. Essa gestão baseada no tempo

facilita o isolamento dos colegas, privados de tempo para encontros em que se discutem e se trocam experiências profissionais, fomentando-se dessa forma o individualismo. A intensificação coloca-se assim em relação com o processo de desqualificação intelectual, de degradação das habilidades e competências profissionais dos docentes, reduzindo seu trabalho à diária sobrevivência de dar conta de todas as tarefas que deverão realizar. (CONTRERAS, 2002, p. 37)

As mais recentes políticas públicas educacionais, portanto, têm proposto ações condizentes às novas exigências sociais de focalização das ações nas escolas, especialmente relacionadas a essa gestão do tempo. A justificativa usada é aparentemente técnica, pois uma escola que não consegue organizar seu próprio tempo não estaria adaptada aos novos padrões de gestão, pautados quase todos na agilidade, eficiência e eficácia de execução.

Com as políticas de focalização na escola, o pressuposto é o de que, organizando o tempo de trabalho com eficiência e eficácia, obter-se-ão os melhores “resultados”.

PARTICIPAÇÃO, AUTONOMIA E FOCO NA APRENDIZAGEM: A CONSOLIDAÇÃO DO CONSENSO ATIVO

Muito embora as estratégias demandadas para a adoção de uma nova concepção de gestão ou a apelação para ações orientadas a melhorar a qualidade da educação alcancem ampla aceitação entre professores, equipe

pedagógica e comunidade escolar, atingir pontos que historicamente se constituíram em reivindicações do movimento docente tem se mostrado como algumas das principais iniciativas para a consolidação do consenso ativo. Aliadas à participação e autonomia, essas políticas têm recorrido com insistência para a focalização na aprendizagem. A alegação é de que as políticas anteriores, preocupadas com a ampliação do acesso à educação fundamental, se ocuparam de aspectos quantitativos, o que supostamente teria deixado de lado a qualidade, resgatada agora por políticas que passam a enfatizar a aprendizagem dos alunos.

Como estratégia para se atingir eficiência e eficácia, a participação pode ser compreendida sob duas esferas: uma mais técnica e outra ético-política. Do ponto de vista técnico, a participação da comunidade nas atividades escolares representa a diminuição de gastos com contratação de professores e funcionários. Constitui-se, entre outras, em uma preocupação financeira que procura dar eficiência às escolas; em outros termos, busca mostrar como é possível fazer as mesmas atividades de ensino sem se gastar mais para isso. Já na esfera ético-política, a proposta de participação dos pais e da comunidade na vida dos alunos está pautada, de modo específico, no voluntarismo e na cooperação. Ao propor que os pais se responsabilizem pela educação de seus filhos, visitando as escolas para vigiar os índices de desempenho, sugere-se que a consciência coletiva se volte a ações tópicas, pontuais.

Em uma análise mais abrangente sobre a participação, Neves (2005) aponta como tal conceito está presente para além da instituição escolar, sendo central na sustentação da nova pedagogia da hegemonia, direcionando as políticas do neoliberalismo de terceira via.

Tal visão restrita da natureza do Estado capitalista e essa visão redentora da sociedade civil têm levado, ainda, parcela significativa das forças progressistas na atualidade brasileira a supervalorizar o caráter emancipador dos instrumentos da democracia direta e, com isso, aceitar acriticamente as novas estratégias da pedagogia da hegemonia, que têm, no estímulo à ampliação dos instrumentos da democracia direta, na organização da sociedade civil, um vetor importante da legitimação social ao projeto burguês de desenvolvimento e de sociabilidade pós-desenvolvimentismo. (NEVES, 2005, p. 87)

Ao indicar que a resolução dos problemas de gestão devem ser gerenciados pela própria escola e que a comunidade é responsável por prever esses problemas, as políticas educacionais contemporâneas têm ressignificado a participação política, dificultando uma atuação mais

contestadora da sociedade, o que se configura em um reformismo político fundamental (NEVES, 2005).

Quanto à estratégia da autonomia, os intelectuais responsáveis pela elaboração das políticas educacionais para os anos 2000, defendem-na com base nas tecnologias de gerenciamento, já presentes nas grandes indústrias capitalistas.

As grandes indústrias, privadas ou públicas, acabaram por desenvolver uma multiplicidade de estruturas centralizadas, que se tornaram fins em si mesmas, perdendo de vista as necessidades de seus usuários e as da sociedade. Tornou-se, portanto, imperativo, a partir da incorporação de *novas tecnologias de gerenciamento*, reestruturar as grandes máquinas burocráticas, redirecionando para suas atividades-fim mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como *responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos serviços que prestam*. Esse redirecionamento tem-se revelado possível e necessário pela incorporação de tecnologias micro-organizacionais de informação, que permitem adotar controles centralizados menos numerosos e mais flexíveis, combinados com um forte *componente de avaliação do produto ou dos resultados*. (MELLO, 2004, p. 143, sem grifos no original)

Em nome da autonomia, criam-se meios para isolar escolas e professores, conter insatisfações, desviando-as da compreensão de seus determinantes. Contreras (2002) alerta para um falso paradoxo criado entre flexibilização da escola e controle do Estado. Ao mesmo tempo que as escolas recebem autonomia, enfrentando um processo de isolamento, são reguladas por um sofisticado mecanismo de controle de seus rendimentos.

Para que a escola seja responsabilizada por suas ações, tenha autonomia para promover a participação de pais e da comunidade escolar na sua gestão, uma importante estrutura de descentralização é utilizada para formar consenso ativo sobre a importância e eficácia do envolvimento de todos na resolução dos problemas escolares.

Finalmente, uma das estratégias mais recorrentes na atualidade é o apelo à aprendizagem. Recentemente, o Banco Mundial lançou documento sobre as estratégias para a educação até 2020. Nele, afirma-se que esta será a década da aprendizagem para todos (WORLD BANK, 2011).

Neves (2005) argumenta que, nas reformas educacionais, especialmente a partir de 1995, a preocupação com a aprendizagem e formação para uma nova cidadania esteve voltada a

aumentar a competitividade e produtividade do capital, nos marcos de um capitalismo periférico e, do ponto de vista ético-político, [possam] criar e difundir uma nova cidadania política, baseada na colaboração de classes,

corroborando a tese gramsciana de que a escola tem, no mundo contemporâneo, a função primordial de formar intelectuais de diferentes níveis. (NEVES, 2005, p. 104)

Falleiros (2005) também apresenta suas considerações sobre o papel da aprendizagem, visando à formação de um “novo homem”. Para a autora, a sociabilidade capitalista que despontou no Brasil nos anos 1990 tem demandado uma educação capaz de conformar o “novo homem” de acordo com os pressupostos técnicos, psicológicos, emocionais, morais e ético-políticos da “flexibilização” do trabalho e com um modelo de cidadania que não interfira nas relações burguesas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões realizadas neste artigo procuraram mostrar que as políticas educacionais deste novo século estão apoiadas em aspectos bem mais consensuais que anteriormente. Além disso, as ações recomendadas estão centradas na escola, fator que diferencia estas políticas daquelas formuladas nos anos 1980 e início dos anos 1990, que desconsideravam os sujeitos escolares. Exatamente por passarem a considerar esses sujeitos que sua aceitação (a adesão) tem se mostrado maior, e temas como qualidade da educação passam a ser de responsabilidade fundamental dos professores, direção e equipe pedagógica.

Como as reformas dos anos 1990 necessitavam envolver os professores como os mais importantes sujeitos para a realização das ações pretendidas, retomam-se termos e concepções outrora defendidos pelos reformadores. Entretanto, a busca pela construção do consenso ativo revela o objetivo de regular o trabalho desenvolvido nas escolas, além de consolidar novas ações do Estado, dentre as quais a avaliação e o controle estão entre as principais.

Das estratégias demandadas para tal objetivo, a gestão do tempo, o foco sobre a aprendizagem, a ampliação da participação e da autonomia têm se configurado, nas atuais políticas, como importantes imperativos para o direcionamento e a racionalização das atividades realizadas nas escolas, exercendo papel de controle, indução e responsabilização, podendo ser consideradas algumas das mais relevantes maneiras para que as recomendações dos organismos multilaterais “aterrissem nas escolas”.

Tais estratégias, ao reduzirem os problemas da educação à sala de aula, à escola, como se todos os problemas estivessem vinculados à esfera local, correspondem ao mesmo que Mészáros (2007) apontou para o capital: absolutizar o que é relativo e relativizar o que é absoluto. Em outras palavras,

é atribuir peso demasiado, e até mesmo injustificado, a práticas pedagógicas mal executadas, a professores mal preparados, a alunos semianalfabetos, a escolas sem um clima apropriado por apresentarem problemas físicos no prédio; é não conceber a dimensão política da educação e do trabalho pedagógico. Sem dúvida, são questões muito importantes na organização cotidiana da escola, sem as quais dificilmente será possível alcançar uma educação para além do capital (MÉSZÁROS, 2007), mas que têm seu sentido invertido nas proposições das políticas educacionais, as quais utilizam a melhoria da qualidade da educação como artifício de convencimento.

Por fim, cumpre destacar que a adoção de determinadas práticas, sob influência das políticas educacionais deste novo século, não significa a aceitação direta ou mesmo a expectativa de que a educação é somente um espaço de consensos. O texto procurou identificar estratégias que buscam instaurar na educação o consenso ativo. Entretanto, é necessário afirmar que é, ao mesmo tempo, um espaço contraditório e, por isso mesmo, requer atuação crítica e consciente. Embora o consenso ativo se estabeleça em torno de algumas temáticas discutidas aqui, a contradição é sempre a melhor maneira de compreendê-la, a fim de transformá-la.

EDUCATIONAL POLICIES FOR THE 21ST CENTURY: STRATEGIES FOR THE FORMATION OF ACTIVE CONSENSUS

ABSTRACT: Educational policies drawn up since the mid-1990s and especially those of the 2000s, have changed their strategies for the implementation of their actions. This article sets out to discuss those strategies aimed at the formation of active consensus between school actors and hence the preservation of hegemony. The main aspects of these policies are emphasis on learning, and incentive for participation and autonomy, and always almost unappealably jurisdiction by the idea of improving the quality of education. Considering the school as a nucleus of management, the so-called 21st century policies have focused their actions on those directly responsible for their implementation: teachers, pedagogical team, school principals, parents and guardians.

KEYWORDS: Autonomy. Educational policy. Formation of consensus. Participation.

POLÍTICAS EDUCACIONALES PARA EL SIGLO XXI: ESTRATEGIAS PARA LA FORMACIÓN DEL CONSENSO ACTIVO

RESUMEN: Las políticas educacionales elaboradas a partir de mediados de los años 1990 y, principalmente, de los años 2000 cambiaron las estrategias para la implementación de sus acciones. Este artículo tiene como objetivo discutir estas estrategias que procuran la formación del consenso activo entre los actores escolares y, consecuentemente, la

preservación de la hegemonía. Tales políticas, asumen como aspectos principales de las acciones el énfasis en el aprendizaje, el incentivo a la participación y autonomía, siempre bajo la justificativa, casi indiscutible, de mejoría de la calidad de la educación. Considerando la escuela como núcleo de gestión, las así llamadas políticas para el siglo XXI han enfocado sus acciones sobre los responsables directos por su implementación: profesores, equipo pedagógico, dirección, padres y responsables.

PALABRAS-CLAVES: Autonomía. Política educacional. Formación del consenso. Participación.

NOTAS

1. A educação pertenceria, com a reforma dos anos 1990, aos serviços não exclusivos da alçada do Estado. Logo, a educação faz parte dos serviços oferecidos pelo setor denominado de *público não estatal*, tornando-a não mais algo oferecido como direito social sob responsabilidade exclusiva do Estado. Diz-se responsabilidade exclusiva, porque ainda permanece sob tutela do Estado, constituindo o que Peroni e Adrião (2005) chamaram de atividades de quase mercado. Exatamente porque a educação não pode se estabelecer como atividade regulada exclusivamente pelo mercado – pois é preciso que a classe trabalhadora possua um mínimo de escolarização, mesmo que seja para exercer as atividades laborais mais elementares – é que a reforma atinge diretamente sua gestão e a forma de organização do trabalho pedagógico.

2. Segundo dados do IBGE (2008), o número de ONGs no Brasil cresceu consideravelmente. Subiu mais de 1.000% desde 1996. De acordo com pesquisa feita por esse Instituto, o país possuía, em 2005, 338 mil entidades cadastradas, o que certamente reflete as políticas de incentivo lideradas pela reforma do Estado brasileiro.

3. Segundo Krawczyk e Vieira (2008), a reforma educacional brasileira consubstanciou-se com a promulgação, em 1996, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cuja função foi, dentre outras, definir uma nova forma de organização da gestão do sistema educacional e da unidade escolar.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 222-259.

BUFFA, E.; ARROYO, M. G.; NOSELLA, P. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CAMPOS, R. F. *Fazer mais com menos – a gestão educacional na perspectiva da Cepal e da Unesco*. In: 28ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2005. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm>. Acesso em: 02 jun. 2008.

- CONTRERAS, J. *Autonomia de professores*. São Paulo: Cortez, 2002.
- COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definição*. Brasília: IPEA, 2007.
- FALLEIROS, I. Parâmetros curriculares nacionais para a educação básica e a construção de uma nova cidadania. In: NEVES, L. M. W. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.
- FELDFEBER, M. (Org.). *Autonomia y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 2009.
- FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, 2009.
- GANDINI, R. P. C. ; RISCAL, S. A . A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 39-58.
- GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- GRAMSCI, A. Maquiavel: notas sobre o estado e a política. In: *Cadernos do cárcere*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 3.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: histórias e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- HYPÓLITO, A. M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 01, p. 63-78, 2008.
- KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- MELLO, G. N. Políticas públicas de educação. Dossiê Educação II: políticas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 7-47, 1991.
- MELLO, G. N. *Educação escolar brasileira: o que trouxemos do século XX?* Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MÉSZÁROS, I. *O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI*. Trad. Ana Cotrim; Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.
- NEVES, L. M. W. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. (Org). *O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

WORLD BANK. *Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote development*. Washington DC, 2011.

XAVIER, A. C. R. *A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais: custos e benefícios de sua implantação*. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão número 48).

FABIANO ANTÔNIO SANTOS: doutor em Educação pela UFSC; professor do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal; pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, Formação Docente e Educação (GEPEFE).

E-mail: fabiano.santos@ufms.br
