



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2793 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 05 - Estado e Política Educacional

## RELAÇÕES ENTRE REGULAÇÃO E POLÍTICAS EDUCATIVAS NO BRASIL

Alessandra Martins Constantino Cypriano - UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

### RELAÇÕES ENTRE REGULAÇÃO E POLÍTICAS EDUCATIVAS NO BRASIL

#### Resumo

Este texto, procedente de uma pesquisa de mestrado, apresenta reflexões sobre o caráter da regulação operado na ação de planejar a educação brasileira no contexto da reforma do Estado e primeiro decênio do século XXI. Os procedimentos metodológicos adotados foram: análise bibliográfica sobre o planejamento educacional no Brasil e análise de documentos legais ligados ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. A proposta consistiu em explorar os conceitos *regulação*, *ação pública* e *democracia* no cenário dos anos 1990 e 2000, uma vez que o país estava vivenciando a experiência democrática da Conferência Nacional de Educação (CONAE) em torno da elaboração do PNE. Para isso, realizou um *detour* tomando como referência períodos significativos da história educacional no tocante à prática do planejamento. As análises mostraram que apesar de seu caráter, simultaneamente, ambíguo, fragmentário e complexo, o país vivenciou uma experiência democrática na ação de planejar a educação não observada, na mesma medida, em outros momentos na história educacional do país.

**Palavras-chave:** Planejamento Educacional. Regulação. Ação Pública.

### RELAÇÕES ENTRE REGULAÇÃO E POLÍTICAS EDUCATIVAS NO BRASIL

#### Resumo

Este texto, procedente de uma pesquisa de mestrado, apresenta reflexões sobre o caráter da regulação operado na ação de planejar a educação brasileira no contexto da reforma do Estado e primeiro decênio do século XXI. Os procedimentos metodológicos adotados foram: análise bibliográfica sobre o planejamento educacional no Brasil e análise de documentos legais ligados ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. A proposta consistiu em explorar os conceitos *regulação*, *ação pública* e *democracia* no cenário dos anos 1990 e 2000, uma vez que o país estava vivenciando a experiência democrática da Conferência Nacional de Educação (CONAE) em torno da elaboração do PNE. Para isso, realizou um *detour* tomando como referência períodos significativos da história educacional no tocante à prática do planejamento. As análises mostraram que apesar de seu caráter, simultaneamente, ambíguo, fragmentário e complexo, o país vivenciou uma experiência democrática na ação de planejar a educação não observada, na mesma medida, em outros momentos na história educacional do país.

**Palavras-chave:** Planejamento Educacional. Regulação. Ação Pública.

#### Introdução

As reformas implantadas na educação brasileira nos anos 1990 decorreram de alterações estruturais profundas no campo político, econômico, social, cultural e educacional no processo produtivo da sociedade. Tais mudanças

impactaram o planejamento educacional, tendo em vista a inserção do Brasil no projeto econômico capitalista global e repercutiram na elaboração das políticas educativas nos anos 2000.

Tornou-se, então, mais acentuada a presença de discursos pautados na eficiência e na produtividade como forma de modernizar o Estado brasileiro combinados às políticas democratizantes, como a obrigatoriedade do ensino fundamental, a celebração da diversidade em suas diferentes clivagens e as conquistas relativas à participação da sociedade civil na experiência de elaborar um Plano Nacional de Educação (2014-2024), por meio de fóruns e conferências.

O olhar e a análise sobre esses acontecimentos alicerçaram-se no pensamento de Kosik (1976) de que para investigar a “*coisa em si*” e compreendê-la, é necessário considerar a lógica da totalidade. Para tanto, analisou-se fontes secundárias e primárias, as quais configuram o campo empírico da dissertação, com o propósito de penetrar no objeto e extrair os elementos referentes à participação social na ação de planejar a educação brasileira voltada para os jovens e adultos nos anos 1990 e 2000. Neste texto, porém, o objetivo é refletir sobre o caráter da regulação evidenciado no planejamento educacional nos anos 1990 e primeiro decênio do século XII.

Nesse movimento metodológico, selecionou-se períodos significativos concernentes ao planejamento educacional brasileiro, quais sejam: os anos 1930, 1950 e 1964 a 1985. Respectivamente, esses momentos indicam o surgimento da ideia de elaboração de um plano nacional; a consolidação do planejamento enquanto instrumento técnico administrativo; e a emergência de um planejamento sob uma configuração estatal-centralizada durante a Ditadura Militar.

No bojo das tensões entre movimentos sociais e Estado, notou-se que os planos de governo construídos ao longo da república, bem como as tensões referentes à criação de um plano nacional de educação evidenciaram a descontinuidade de ações e políticas em relação à elaboração do plano nacional de educação.

Diante desses apontamentos, esse texto busca refletir sobre os mecanismos e o caráter regulador na gestão das políticas educativas no contexto atual. Considerando que as mudanças estruturais dos últimos 20 anos exigem novas categorias analíticas para interpretar a relação entre Estado e sociedade civil na elaboração das políticas educativas, tomamos como referência o pensamento de Barroso (2004), Delvaux (2009) e Maroy (2011).

### **Regulação: modos e características no contexto dos séculos XX e início do XXI**

Existe uma base material e objetiva sobre a qual o ser humano se apoia para produzir e tecer todas as suas relações. Sobre esta base situa-se uma dimensão superestrutural, sob a qual se fixam dois grandes planos como ressaltou Gramsci (1989): a sociedade civil (caracterizada pelo conjunto de organismos comumente conhecidos como “privados”) e a sociedade política ou Estado (marcada por sua função “hegemônica” em que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade). Enquanto instância política que expressa as ambiguidades e conflitos das relações sociais desiguais e de exploração, o Estado media as relações buscando minimizar os desequilíbrios.

Sob esse viés, o plano e a governabilidade do homem se dão sobre determinadas situações estruturais - não sem processos de lutas e resistências. Portanto, um plano (seja de organização ou de desenvolvimento da educação), além de ser um instrumento técnico, traz consigo orientações político-ideológicas. Logo, o processo de elaboração desse plano também apresenta as mesmas vicissitudes. Decorre ainda que as metas de um plano de governo, nem sempre se sustentam devido a própria natureza do planejamento, a qual é perpassada e constituída de ocorrências conjunturais imprevisíveis, oriundas da economia, dos mercados interno e externos, e também pela interferência de grupos organizados da sociedade civil que reivindicam seus interesses (FERREIRA e FONSECA, 2011).

A instauração de um novo processo regulatório enfrentado por diversos países do mundo se deve às transformações decorrentes do modo de acumulação do capital. No último quartel do século XX, o modelo de acumulação flexível tornou-se hegemônico, o qual sinalizou alterações na forma de organização da força de trabalho, passando de um rígido padrão taylorista-fordista para um esquema mais flexível, também conhecido como toyotista. Tal processo provocou o aumento do desemprego e o recrudescimento da pobreza, pois a globalização econômica ampliou a concorrência entre os países no seio de cada Estado, simultaneamente.

Este novo cenário se desenvolveu promovendo impactos profundos na reorganização estatal conferindo nova lógica às políticas sociais nos anos 1990. De um lado, o enxugamento com os gastos públicos, a privatização de empresas estatais, a fragmentação dos sindicatos; de outro, o início da experiência democrática nacional marcada por lutas e movimentos reivindicatórios; a descentralização fiscal e administrativa, tendo em vista a ampliação da participação política dos municípios.

Em um cenário que subjaz a pobreza e o desemprego, o ideal de eficácia ganhou enfoque em detrimento de valores como a laicidade e a meritocracia. Simultaneamente, verificou-se a proliferação de novos atores sociais, registra Ghon (2004), e de instâncias supranacionais na produção de diagnósticos e de recomendações em matéria de educação. É nessa dinâmica, que o conceito de *regulação* torna-se imprescindível à análise da *ação pública*. Proveniente da Física e da Biologia e dotado de um aspecto polissêmico, o termo *regulação* define-se pelo ato ou efeito de regular, funcionar harmoniosamente, estar bem ajustado. Compreende-se, portanto, que no bojo do movimento regulatório as questões políticas, econômicas e sociais não são meras consequências da crise do modo de produção vigente, mas um processo de conflitos, de antagonismos, de rupturas e de contradições.

Inspirado em Crozier e Fiedberg, Barroso (2004, p. 244) aprofunda o conceito e destaca:

[...] nos sistemas humanos que chamamos sistemas concretos de ação, a regulação não se opera, de facto, nem por sujeição a um órgão regulador, nem pelo exercício de um constrangimento mesmo que inconsciente, e muito menos por mecanismos de ajustamento mútuo, ela opera-se por mecanismo de jogos através dos quais os cálculos racionais “estratégicos” dos actores se encontram integrados em função de um modelo estruturado. Não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos.

No que diz respeito às dimensões da regulação, estas são observadas em três planos *institucional, situacional e conjunta*. No primeiro caso pode ser apreendida nas ações definidas e executadas por instâncias governamentais e pela hierarquia de uma organização. No segundo caso caracteriza-se, sobretudo, como processo dinâmico de produção das regras dos jogos (normas, injunções), que orientam o funcionamento e o (re) ajustamento resultante das estratégias e dos atores. No terceiro caso, significa a intercessão entre a regulação institucional e a situacional na produção de regras comuns.

Visto que tais dimensões ocorrem sob contextos históricos, os modos regulatórios remetem à configuração específica dos arranjos e dos mecanismos de regulação constituídos em um dado período histórico. Assim, por exemplo, o regime de regulação de um sistema educativo procede da história e das políticas desse sistema, com a ressalva de que um regime de regulação compõe-se de diversos modos e dimensões de regulação, cuja articulação e característica variam de um país para outro.

### **A elaboração do PNE no contexto de uma regulação rígida**

À luz de Maroy (2011), entende-se que desde os anos 1930 até os anos 1990 vigorou no Brasil o desenvolvimento de uma regulação *burocrático-profissional*. À época, os sistemas educativos foram construídos sob uma dinâmica burocrática e organizacional que combinava o conteúdo burocrático ligado a um Estado-nação responsável pela educação do povo. O desenvolvimento da educação de massa e a implantação dos sistemas educativos nacionais foram, fundamentalmente, obra do Estado. A oferta educativa até então era organizada de forma preponderantemente centralizada e apoiada em normas mais ou menos uniformes para todos os componentes do sistema.

Ferreira (2006) e Horta (1982) destacam a preponderância de uma estrutura tecnocrática na organização pública nos anos 1930 e especialmente no período da ditadura militar. A estrutura tecnocrática era composta de um corpo de especialista, cuja função principal era analisar, planificar e controlar o trabalho dos outros elementos da organização pública, a fim de contribuir para acumulação do capital. Por exemplo, à equipe técnica do Conselho Federal de Educação (a partir dos anos 1930) e aos departamentos de planejamento estatal (a partir dos anos 1950) competia a tarefa de planejar as áreas sociais (dentre elas a educacional) necessárias ao desenvolvimento econômico. A função desses especialistas consistia em produzir e aplicar o conhecimento necessário à operacionalização das políticas educativas no que se refere aos planos e aos programas educativos.

Sob o regime *burocrático-profissional* as relações entre Estado, escola e sociedade civil apresentavam um caráter distinto; a dinâmica era mais hierarquizada e estatal-centralizada, com a finalidade de difundir, debaixo da tutela de um Estado educador, o projeto de educação de massa necessário ao progresso e ao desenvolvimento econômico. Assim, a construção das políticas educativas e, portanto, de um plano nacional de educação ao longo do século XX se conformou, guardadas especificidades, à dinâmica mais rígida vivenciada no cenário global e local.

De 1930 a 1945, observou-se que a proposta do plano de 1932 resultou dos educadores conhecidos como Pioneiros. O documento elaborado por esse grupo, segundo Horta (1982), não se constituía um plano de organização e administração do sistema educacional com metas, objetivos e recursos claramente definidos. Mais adiante, o Golpe de 1937 retirou da legislação qualquer referência sobre a elaboração de planos educacionais.

De 1945 a 1964, verificou-se que a Carta Magna de 1946 sequer fez menção à elaboração do plano. E, instaurado o Estado Novo, de 1937 a 1950, o planejamento seguiu uma lógica centralizada sob o protagonismo do Estado. De 1956 a 1960, à luz do *slogan* do desenvolvimentismo, a função social da educação apontava à necessidade de formação de quadros técnicos para o crescimento econômico do país. Apesar do aumento da ideia de elaboração de um plano nacional de educação e das tensões em torno desse assunto, em 1961, a Lei nº 4.024 estabeleceu que ao Conselho Federal de Educação competiria a elaboração do plano. Assim, sem a participação social, o PNE de 1962 apenas estabeleceu normas reguladoras sobre aplicação de recursos para o Ensino Primário, Médio e Superior.

De 1964 a 1985, sob os auspícios da Ditadura Militar, observa-se a prevalência tecnocrata. O planejamento da educação começou a compor os Planos Setoriais de Educação, sob o viés da Teoria do Capital Humano. O país alcançou um alto grau de planificação, mas sem resultados expressivos na redução das desigualdades educacionais<sup>[1]</sup>.

A ausência de participação da população brasileira nos processos decisórios pode ser observada no período republicano. Somasse-se a isso o longo período escravagista a que foi submetido o país. Desde 1889, o país vivenciou sua primeira experiência democrática no período de 1946 a 1964 - com a ressalva de que analfabetos não votavam - e após a abertura democrática de meados dos anos 1980. Desse modo, embora permeado por processos de lutas em prol dos direitos sociais, prevaleceu, em certa medida, a forte influência dos tecnocratas na elaboração das políticas educativas brasileiras.

### **A elaboração do PNE no contexto de uma regulação flexível**

Diante de um grande número de destituídos econômica e politicamente e de um grande contingente de desempregados, instaura-se um novo marco regulatório designado *pós-burocrático*, conforme Maroy (2011). É nesse cenário do século XXI que a *ação pública* ganha um caráter teórico e adquire um status concreto (MAROY, 2011).

Delvaux (2009), inspirado em Commaile, destaca que na *ação pública* são consideradas, simultaneamente, as ações das instituições públicas e as de uma multiplicidade de atores, públicos e privados, provenientes tanto da sociedade civil quanto da esfera estatal agindo conjuntamente, em ritmo de múltiplas interdependências em nível local, nacional e global a fim de produzirem formas de regulação das atividades coletivas.

Nesse cenário em que foram implantadas reformas na Educação Básica, verificou-se que no governo Fernando Henrique Cardoso - 1995 a 2002, apesar das intensas mobilizações sociais, segundo Martins (2011), as entidades da comunidade educacional não exerceram um protagonismo no debate legislativo. Sob restritos processos de participação, ocorreu a elaboração do PNE de 2001, cujo desdobramento se deu no governo Luiz Ignácio Lula da Silva.

Dessa maneira, oito dos dez anos de vigência do PNE/2001 transcorreram nos dois mandatos do governo Lula (2003 - 2010). No âmbito político, tal gestão imprimiu um caráter mais democrático às relações sociais, apesar das reiteradas críticas à focalização das políticas, abrindo espaço para o diálogo. Assim, objetivando a construção de um novo plano de educação, durante a realização da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), em 2008, o Ministério da Educação assumiu o compromisso com a sociedade civil de apoiar a realização da CONAE. Para tanto, criou-se uma comissão organizadora, composta pela representação de 34 entidades civis<sup>[2]</sup> (CONAE, 2010). Assim, instalou-se no país um ciclo de conferências municipais e estaduais no primeiro e segundo semestre de 2009 que deu início ao processo participativo resultando na realização da CONAE no período previsto (MEC, 2008; CONAE, 2010), para a elaboração do plano nacional de educação.

Em que pese o fato da instauração dos novos marcos regulatórios evidenciar mudanças na relação entre Estado e sociedade civil dadas as transformações no sistema econômico, a CONAE/2010 constituiu-se em um importante espaço para participação social. Isso porque não se observou, na história do planejamento educacional brasileiro iniciativas similares a essa conduzidas pelo Estado em articulação com a sociedade civil.

Sob o objetivo de construir o Plano Nacional de Educação, esse espaço fora utilizado como objeto de estudo e deliberações, reunindo, portanto, o debate de todos os níveis, etapas e modalidades em um fórum de mobilização nacional, que culminou com o PNE/2014, cujas metas, em virtude das mudanças políticas ocorridas no cenário brasileiro a partir de 2016, têm sofrido profundo impacto em seus desdobramentos.

### **Considerações finais**

Deste modo, o desenho das políticas educativas apresenta uma feição de não ser conduzida somente pelo Estado unificado, mas sob uma multiplicidade de atores que apresentam interesses díspares oriundos tanto da esfera pública quanto da esfera privada em nível local e supracional. O Estado não é mais o único ator público, no sentido de que também não é só estatal, pois se apresenta como um parceiro da relação. Por isso, entende-se que as políticas educacionais atuais são o resultado de um conjunto de conflitos, de arranjos, de compromissos onde intervém uma diversidade de atores públicos e privados evidenciando novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Institui-se, então, fóruns de cidadão e dispositivos de participação em que pese o fato desses espaços serem requeridos pela sociedade civil.

Em suma, convém abordar que a evolução dos modos de regulação não se deu simplesmente por uma justaposição de modelos de governança sob as políticas educativas. Existe um efeito de *hibridização* desses modelos com contextos institucionais e ideológicos próprios. Maroy (2011), parafraseando Barroso, registra que esse efeito de *hibridização* dos modelos, desenhado pela superposição, pela mestiçagem de diferentes lógicas, discursos ou práticas na definição da ação política, é o que comprova o seu caráter ambíguo e compósito.

### **REFERÊNCIAS**

BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação dos sistemas a sistema de regulações. In: **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39. p. 19-28, jul. 2004.

CUNHA, A. L.; **Estado, Educação e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

DELVAUX, B. Qual é o papel do conhecimento na ação pública? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n.109, p. 959-985, 2009.

FERREIRA, E. B. **A educação profissional no planejamento plurianual do governo FHC**. 2006. 307 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Gerais, Belo Horizonte, 2006

FERREIRA, E.; FONSECA, Marília. **O Planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais** PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011.

GHON, M. G. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Rio de Janeiro: Vozes,

2004.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura** 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil** São Paulo: Cortez, 1982.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 5. Ed, 1976.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas educativos na Europa. In: OLIVEIRA, D.; DUARTE, A. (Org.). **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte, Fino Traço, 2011.

[1] Para aprofundar conhecimento, ver Cunha (1991, p. 46-55).

[2] Dentre os segmentos que participaram da CONAE, destacam-se: as Centrais Sindicais dos Trabalhadores, a Confederação dos Empresários e do Sistema "S", o Movimentos de Afirmação da Diversidade, a Entidade de Estudos e Pesquisa em Educação, a Representação Social do Campo e Órgãos e Secretaria do governo, bem como representantes de entidades religiosas .