



Mudanças contextuais e as novas regulações: repercussões no campo da política educacional

Contextual change and new regulations: effects in the field of educational policy

Antônio Cabral Neto

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo

A análise realizada neste artigo tem por objetivo compreender o redesenho assumido pelo processo de regulação concebido nas últimas décadas, situando-os no contexto socioeconômico e político no qual eles são idealizados e ganham materialidade. Para dar concretude a esse objetivo, o artigo organiza-se em três partes. Na primeira, procura-se delinear as principais mudanças econômicas e políticas que se operaram no padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas do século XX e seus desdobramentos na primeira década do século XXI. Na segunda parte, discute-se como as mudanças ocorridas nesse cenário (re)configuram as bases do processos regulatórios conferindo-lhes novos significados. Na terceira parte discutem-se as repercussões das novas regulações no campo da educação. As conclusões esboçadas neste artigo evidenciam que, no jogo das relações globalizadas, os países de maior poder econômico e político exercem uma hegemonia em todos os campos (econômico, político, cultural, educacional), de modo que os países em desenvolvimento se inserem, de forma subordinada, nessa nova dinâmica. Ocorre uma tendência do fortalecimento de instâncias supranacionais que procuram criar os ordenamentos jurídicos e políticos para orientar o desenvolvimento do capitalismo nessa nova fase. Constata-se, todavia, que os estados nacionais, mesmo tendo perdido certa autonomia no âmbito da economia globalizada, ainda detêm papel importante na definição de sua agenda política, econômica e educacional. Especificamente na educação se verifica uma complexa relação entre as regulações transnacional, nacional e local. Esses três tipos de regulação se articulam e estão presentes simultaneamente no campo da política educacional. Realça-se, entretanto, que, de fato, em nível local, cada vez mais, se esmaece a capacidade das instituições educacionais no que concerne a sua autonomia para definir normativas que orientem os sistemas de ensino

Palavras-chave: Globalização neoliberal. Novas regulações. Política educacional.



Abstract

The analysis in this article aims to understand the redesign made by the regulatory process designed in recent decades, placing them in the socioeconomic and political context in which they are idealized and gain materiality. To give concreteness to this goal, the article is organized into three parts. At first, tries to outline the major economic and political changes that have taken place in the pattern of capitalist accumulation in the last decades of the twentieth century and its aftermath in the first decade of this century. The second part discusses how the changes in this scenario (re)shape the foundations of the regulatory processes by giving them new meanings. The third section discusses the impact of new regulations in the field of education. The conclusions outlined in this article show that, in the game globalized relations, the countries of greatest economic and political power exercise hegemony in all spheres (economic, political, cultural, educational), so that the developing countries insert themselves, in a subordinate way, in this new dynamic. There is a tendency of strengthening of supranational bodies seeking to create the legal and political framework to guide the development of capitalism in this new phase. It appears, however, that the national states, despite having lost some autonomy within the globalized economy, still retain an important role in setting the political agenda, economic and educational. Specifically in education there is a complex relationship between the current transnational, national and local levels. These three types of regulation are articulated and are simultaneously present in the field of educational policy. It is emphasized, however, that, in fact, at the local level, increasingly, dims the capacity of educational institutions with respect to their autonomy to define the rules that guide the education systems.

8

Keywords: Neoliberal Globalization. New regulations. Educational policy.



A discussão realizada neste artigo parte do pressuposto de que para compreender o redesenho dos processos de regulação concebido, nas últimas décadas, precisa-se, necessariamente, situá-lo no contexto socioeconômico e político no qual eles são idealizados e ganham materialidade. Considera-se, ainda, que a natureza e o conteúdo assumidos pela regulação, nesse novo contexto, decorrem da crise do padrão de acumulação capitalista fundado nas teses do keynesianismo/fordismo¹ que se inicia no final da década de 1960 e ganha maior visibilidade a partir dos anos 1970.

Para atender a esses pressupostos, o artigo organiza-se em três partes. Na primeira, faz-se uma incursão mais geral na literatura, procurando delinear as principais mudanças econômicas e políticas que se operam no padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas do século XX e seus desdobramentos na primeira década do século XXI. Na segunda parte do artigo, discute-se como as mudanças ocorridas nesse cenário (re)configuram as bases do processos regulatórios atribuindo-lhes novos significados. Na terceira parte, discutem-se as repercussões das novas regulações no campo da educação.

1. O processo de mudança nas últimas décadas: elementos contextuais

9

A situação de crise do capitalismo configurada mais intensamente a partir dos anos 1970 demanda a formulação de estratégias políticas e econômicas no sentido de superá-la. O neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva constituem, nesse momento, ações articuladas para engendrar uma arquitetura capaz de reorganizar uma nova fase do capitalismo – o capitalismo global. O neoliberalismo defende a necessidade de prover reformas em todas as áreas, redimensionar o papel do Estado e reduzir os gastos públicos na área social. Na prática, o neoliberalismo vai se consolidar no contexto das transformações econômicas em escala mundial, durante o final dos anos 1970 e anos 1980, períodos marcados por uma aguda crise econômica no mundo capitalista avançado e pela crise do socialismo real (na Alemanha e na União Soviética). O colapso das economias socialistas ocorrido sob uma forte intervenção do Estado, assim como a crise das economias de países de orientação social-democrata, os quais, no período pós-segunda Guerra Mundial, defenderam maior controle do Estado sobre o mercado,



contribuíram, de forma marcante, para o fortalecimento das teses que atribuíam ao mercado papel fulcral na regulação das relações econômicas e sociais. Nessa dinâmica, consolida-se a base intelectual do neoliberalismo, fornecendo uma justificativa ideológica do mercado como uma preciosa forma de ordem social. (ANDERSON, 1995; HILARY, 1998; HARVEY, 2008).

No capitalismo “pós-moderno”, como escreve Zizek (2011, p. 13), a própria economia consagra a lógica do mercado e da concorrência e se impõe, cada vez mais, como ideologia hegemônica. Em razão disso, argumenta o autor, vivemos numa época pós-política de naturalização da economia: “[...] em regra, as decisões políticas são apresentadas como questões de pura necessidade econômica; quando medidas de austeridade se impõem, dizem-nos [...] que isso é simplesmente o que deve ser feito.”

A desqualificação política constitui-se em um dos ingredientes estruturantes da conjuntura que marca a hegemonia do ideário neoliberal, considerando que a pretendida onipotência das leis de mercado coloca a política em uma posição secundária no contexto das relações sociais. A política neoliberal, como diz Bourdieu (2001), recorrendo ao léxico da liberdade, do liberalismo, da desregulamentação, visa conferir um predomínio fatal aos determinantes econômicos, liberando-os de todo o controle, e submeter os governos e os cidadãos às economias assim “liberadas”.

O neoliberalismo configura-se, portanto, como uma superestrutura ideológica e política que acompanha a transformação histórica recente do capitalismo moderno. Segundo Zizek (2011), firma-se, nesse contexto, um tipo de Estado de emergência econômica, que necessita de todos os tipos de medidas de austeridade (corte de benefícios, redução dos serviços gratuitos de saúde e educação etc.), e que está permanentemente em transformação, e vem tornando-se um modo de viver.

Na concepção neoliberal, o Estado deve favorecer os direitos individuais à propriedade privada, permitir o regime de direito e favorecer as instituições de mercado o livre funcionamento e o livre comércio. O arcabouço legal deve incluir obrigações contratuais livremente negociadas entre indivíduos juridicamente configurados no âmbito do mercado. De acordo com Harvey (2008), o Estado, para assegurar essa dinâmica, usa o monopólio dos meios de violência para preservar a todo custo essas liberdades. Por extensão,



considera-se um bem fundamental a liberdade de negócios e corporações para operar nesse arcabouço institucional de livres mercados e livre comércio.

Assim, a competição é considerada uma virtude primordial. Defende-se que a privatização e a desregulação (ou novas regulações), combinadas com a competição, eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos – tanto os custos diretos ao consumidor (graças a mercadorias e serviços mais baratos) quanto, indiretamente, mediante a redução da carga de impostos. O Estado neoliberal deve “[...] buscar reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global.” (HARVEY, 2008, p. 76).

Lembra, ainda, o citado autor, que a liberdade pessoal e individual no mercado deve ser garantida a cada indivíduo, que é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Esse princípio é aplicado, por exemplo, aos domínios do bem-estar social, da educação e da assistência à saúde. O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de serem atribuídos à própria lógica do sistema capitalista.

O Estado concebe legislação e estruturas regulatórias que favorecem as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, produtos farmacêuticos, agronegócio etc. Os Estados neoliberais facilitam a difusão da influência das instituições financeiras por meio da desregulação. No plano internacional, por exemplo, os Estados neoliberais centrais deram ao FMI e ao Banco Mundial, em 1982, plena autoridade para negociar o alívio da dívida, o que significou, na verdade, proteger da ameaça de falência as principais instituições financeiras internacionais. (HARVEY, 2008).

O Estado neoliberal, contraditoriamente, como afirma o autor, precisa de alguma espécie de nacionalismo para sobreviver.

Obrigado a operar como agente competitivo no mercado mundial e buscando estabelecer o clima mais favorável possível aos negócios, ele mobiliza o nacionalismo em seu esforço de sobrevivência. A competição produz vencedores e perdedores efêmeros na luta global por uma posição, e isso pode ser em si uma fonte de orgulho nacional ou de busca da essência nacional. (HARVEY, 2008, p. 95).



Os acordos internacionais entre países, para garantir o regime de direito e as liberdades de comércio – como os incorporados às normas da Organização Mundial do Comércio – são, na avaliação de Harvey (2008, p. 76), vitais para o avanço do projeto neoliberal no novo cenário global. “A competição internacional é tida como algo saudável, considerando que melhora a eficiência e a produtividade, reduz os preços e, dessa maneira controla as tendências inflacionárias.”

Na era da globalização neoliberal, evidencia-se que o Estado-nação, no geral, perde importância porque novos espaços são desenhados, novas redes de poder são articuladas, novas racionalizações são elaboradas, novas dialéticas surgem – o nacional, o regional e o local são colocados a serviço do novo modelo econômico global transnacional e transcultural.

O Estado nacional tende a se enfraquecer nessa dinâmica para ceder lugar ao que Gamboa (2001) denomina de Proto-Estado-Global, o qual representa os interesses da nova divisão de classes da sociedade global. O Grupo G-7, a OTAN, o GATT, o FMI e o BM constituem elementos constitutivos do Proto-Estado-Mundial que tem cumprido funções normativas e de imposição repressiva dos interesses transnacionais em nível planetário.

Entretanto, Jameson (2001) diz que permanece, na globalização, um destacado e crescente poder de influência dos Estados Unidos, expressa no poderio econômico e militar, e que, quando nos referimos ao enfraquecimento dos Estados-nação, estamos, na verdade, caracterizando a subordinação dos demais Estados-nação ao Estado americano, quer pela via do consentimento e da colaboração, quer pelo uso da força e da ameaça econômica. No entanto, Teodoro (2011) chama a atenção para o fato de que a crise desencadeada, em 2008, nos Estados Unidos da América, pode representar um declínio desse país como potência mundial, porque estão surgindo outras regiões e países como atores importantes na esfera global. Essa afirmação parece carecer de uma melhor explicitação porque já nos anos seguintes (2009/2012) o referido país tem adotado estratégias que reafirmam a sua hegemonia política em âmbito global e, é pouco provável que, embora os tigres asiáticos ganhem importância econômica, venham sobrepor-se ao poderio político americano.

Como assinala Ianni (1995, p. 34), a soberania do Estado-nação “[...] não está sendo simplesmente limitada, mas abalada pela base. Em função das novas relações estabelecidas, em nível internacional, as organizações



multilaterais passam a exercer as funções de estruturas mundiais de poder. (FMI, BIRD, G-7, OTAN).”

Pode-se afirmar, todavia, que os Estados nacionais vêm perdendo poder na era da globalização neoliberal, notadamente aqueles de menor importância econômica; mas esse ente jurídico não deixou de cumprir funções essenciais no processo de globalização. Como argumenta Castells (2001, p. 115), “[...] a tese da globalização, em sua versão simplista, ignora a persistência do Estado-nação e o papel do governo na definição da estrutura e na dinâmica da nova economia.” Segundo o autor, a regulamentação e as políticas governamentais afetam as fronteiras internacionais e a estrutura da economia global.

Por causa da persistência das nações e governos nacionais e devido ao papel dos governos que usam a concorrência econômica como ferramenta de estratégia política, é provável que fronteiras e separações entre as principais regiões econômicas continuem a existir por muito tempo, estabelecendo uma diferenciação regional da economia global. (CASTELLS, 2001, p. 117).

Há uma contradição essencial na lógica do livre comércio delineada nesse contexto. Para que se consolide um sistema com características de livre comércio, independente da ação de governo, torna-se necessária uma intervenção desses governos e uma concentração de poderes. “O livre comércio não se instala naturalmente; precisa ser criado por uma legislação firme e por outros meios de intervenção.” (JAMESON, 2001, p. 144).

Entretanto, reafirma-se que, além dos limites nacionais, se amplia um mercado único e global, e o espaço delimitado das nações tornou-se cada vez mais fragilizado. A tendência geral predominante, como preleciona Castells (2001), indica uma crescente interpenetração dos mercados, em particular, após o razoável sucesso da Rodada do Uruguai do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), a criação da Organização Mundial do Comércio, a unificação europeia, a assinatura do Acordo norte-americano de Livre Comércio, a intensificação dos intercâmbios econômicos com a Ásia, a incorporação gradual da Europa Oriental e da Rússia na economia global e o papel cada vez mais importante desempenhado pelo comércio e pelo investimento estrangeiro no crescimento econômico de todos os lugares. Além



disso, a integração quase total dos mercados de capital confere a todas as economias uma interdependência global.

No contexto da globalização econômica, o sistema de câmbio internacional e o fluxo de capital financeiro emanciparam-se do controle dos bancos nacionais². Não se trata de importação e exportação de bens de consumo ou investimentos entre diversas economias nacionais, senão de uma nova divisão do trabalho entre as empresas multinacionais. "A norma é produzir onde os salários são mais baixos, investir onde as leis são mais generosas e usufruir lucros onde os impostos são menores." (GAMBOA, 2001, p. 97).

Embora a economia assuma características globais, ela se expressa, também, na formação de blocos regionais³. A ideia de uma economia global regionalizada não representa, em essência, uma contradição conceitual.

Há, de fato, uma economia global porque os agentes econômicos operam em uma rede global de interação que transcende as fronteiras nacionais e geográficas. Mas essa economia é diferenciada pelas políticas, e os governos nacionais desempenham um papel importante nos processos econômicos. No entanto, a unidade da contabilidade econômica é a economia global, pois é nessa escala global que ocorrem atividades estratégicas produtivas e comerciais, bem como acumulação de capital, geração de conhecimentos e gerenciamento da informação. (CASTELLS, 2001, p. 120).

A diferenciação política desse sistema global define, na interpretação do referido autor, os processos econômicos e determina as estratégias dos agentes da concorrência. Nesse sentido, a regionalização interna é um atributo sistemático da economia informacional/global.

Como parte desse mesmo movimento, observa-se, nesse contexto, uma intensa reorganização do processo de trabalho, materializado mediante a articulação de um conjunto de estratégias para estruturá-lo em novas bases, objetivando atender às novas demandas do padrão de acumulação e de reprodução capitalista, pautado na integração e na flexibilização. Essa dinâmica foi sendo viabilizada, dentre outras medidas, pelo investimento maciço na produção de conhecimentos científicos e de sua aplicação tecnológica no sistema produtivo. Nesse contexto, observa-se o desenvolvimento da microeletrônica, especialmente da informática (base material das grandes descobertas desse momento), da biotecnologia (potencializadora da agricultura de forma



intensiva) e dos novos materiais (a combinação das novas fibras sintéticas permite ultrapassar limites impostos pelos recursos naturais).

A acumulação flexível é fundada em um padrão produtivo avançado organizacional e tecnologicamente, e estruturado a partir da introdução de técnicas de gestão da força de trabalho referente à fase informacional (utilização de computadores no processo produtivo e de serviços) do desenvolvimento do capitalismo. Os paradigmas produtivos centrados na acumulação flexível criam novos mecanismos de expansão do capital, assim como propiciam a intensificação das condições de exploração da força de trabalho.

Em relação ao mercado de trabalho, constata-se que ele tem passado por uma reestruturação intensa resultante de fatores, tais como: excessiva volatilidade do mercado, aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, enfraquecimento do poder sindical e quantidade excessiva de mão de obra excedente composta por desempregados ou subempregados. (HARVEY, 2009).

Ao se apropriarem das vantagens advindas desse cenário, os empresários passaram a impor contratos de trabalho mais flexíveis (novas regulações) de modo que as necessidades específicas de cada empresa sejam atendidas. Uma das estratégias que tem sido comum em determinadas empresas é fazer com que o empregado trabalhe “[...] bem mais em períodos de pico de demanda, compensando com menos horas em períodos de redução da demanda.” (HARVEY, 2009, p. 143).

A reestruturação do mercado de trabalho, nesse contexto, no geral, coloca em segundo plano os direitos dos trabalhadores. Os direitos de pensão, coberturas de seguro, níveis salariais dignos e estabilidade no emprego têm sido rebaixados ao segundo plano no quadro geral de reestruturação do mercado de trabalho, intensificando ainda mais a precarização e a exploração da classe trabalhadora pelo capital. Nesse cenário, acelera-se a tendência do mercado de trabalho em “[...] reduzir o número de trabalhadores centrais e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins.” (HARVEY, 2009, p. 144). Exige-se, cada vez mais, uma reduzida parcela de trabalhadores com alta qualificação e o aumento acentuado de trabalhadores dotados de capacidades mais simples para operar em atividades que não demandam maiores conhecimentos.



A classe trabalhadora é atingida por essa lógica porque ela tem contribuído de forma acentuada para o aumento no número de trabalhadores que compõem o quadro do desemprego estrutural. Frigotto (2005) chama a atenção para o aspecto de que as políticas neoliberais e a hegemonia do capital especulativo, assim como o desenvolvimento produtivo focalizado na incorporação da ciência e tecnologia contribuíram para a propagação do desemprego estrutural e do trabalho precarizado.

Esse contexto gerou uma situação em que as relações entre capital e trabalho se desenvolveram com características limitadoras de direitos para a grande maioria dos trabalhadores que, pelas condições políticas impostas pelas estratégias neoliberais, não construíram alternativas políticas para o enfrentamento com o capital, inclusive, para manter conquistas já asseguradas.

As medidas políticas e econômicas concebidas, nessas últimas décadas, embora tenham assumido dimensão hegemônica, não se implementaram sem que houvesse uma reação de setores da sociedade que, mesmo pouco articulados, em decorrência da sua desmobilização e despolitização, respondeu às suas investidas. Entretanto, as diversas formas de resistência social a esse projeto não foram capazes de criar uma alternativa suficiente para o enfrentamento mais orgânico ao neoliberalismo; nem mesmo de impedir a implementação de estratégias limitadoras de direitos já conquistados.

O neoliberalismo, mesmo trazendo em seus pressupostos a ideia de que os indivíduos sejam livres para escolher, não supõe que eles optem por organizar instituições coletivas fortes, como sindicatos combativos. A liberdade está circunscrita à criação de associações voluntárias, politicamente frágeis e dependentes do Estado.

Como diz Harvey (2008, p. 80), diante de movimentos sociais que buscam intervenções coletivas, o Estado neoliberal intervém, por vezes, repressivamente, negando assim as próprias liberdades de que supõe ser o defensor. Nessa situação, ademais, a competição internacional e a globalização podem ser usadas “[...] para disciplinar os movimentos opostos ao programa neoliberal em Estados individuais. A liberdade das massas teria de ser restringida em benefício da liberdade dos poucos.”

Em uma visão de síntese, pode-se afirmar que os acontecimentos que se configuram a partir do final da década de 1980 do século passado, e se aprofundam nos anos subsequentes se apresentam como sinais incontestes



da insuficiência das estratégias neoliberais para superação da crise, que se propunha resolver, principalmente, no campo econômico, embora não se possam desconsiderar os avanços no campo ideológico. Da leitura de Anderson (1995), pode-se concluir que, embora todas as condições institucionais tenham sido criadas em favor do capital, a taxa de acumulação, ou seja, da efetiva inversão em um parque de equipamentos produtivos, não cresceu durante os anos oitenta; ao contrário, caiu em relação aos níveis médios alcançados nos anos setenta. Isso porque a desregulamentação financeira – dimensão essencial do programa neoliberal – criou condições mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva; durante os anos oitenta, aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de economias reais.

Chesnais (1995) assinala que esse momento inaugura um novo regime mundial de acumulação, cujo funcionamento dependeria das prioridades do capital privado altamente concentrado – o capital aplicado na produção de bens e serviços, mas também, de forma crescente, do capital financeiro centralizado, mantendo-se sob a forma de dinheiro e obtendo rendimento como tal. Trata-se, segundo o autor, de acumulação predominantemente rentista e parasitária, sendo que o seu caráter rentista envolve também o capital produtivo.

A crise econômica anunciada por Anderson (1995), na década de 1990, assume, hoje, contornos mais claros com os acontecimentos verificados nos Estados Unidos (2008) e mais recentemente em alguns países da Europa (Grécia, Portugal e Espanha, por exemplo). Em face dessa situação de crise, coloca-se agenda a necessidade de reorganizar o papel do estado de modo que ele reassuma função mais firme diante da desordem gerada pelas leis de mercado.

Tem-se observado que o Estado vem atuando, nessa dinâmica, como ator importante no gerenciamento e na busca de resolução dos problemas econômicos e financeiros e, nessa direção, tem realizado investimentos maciços (inclusive públicos) para a superação da crise. As medidas tomadas nesses países estão associadas às reformas restritivas dos direitos dos trabalhadores, uma diretriz constitutiva do corpus das teses neoliberais. Os ajustes propostos, nesse contexto de crise, vêm propiciando as condições para o rearranjo de novas regulações com nítidas indicações de uma intervenção mais ordenada do Estado na economia, mas, sobretudo, com medidas restritivas em relação aos avanços sociais. Porém a atuação do Estado não se encaminha na direção de



uma retomada daquele padrão concebido no pós-guerra e que traduzia uma intervenção mais forte do estado na economia e edificação de políticas públicas de caráter universalista.

O cenário atual indica que deverão ser criados mecanismos/ações para a manutenção de “níveis aceitáveis de desigualdade social”, portanto, devem ser propostos mecanismos de redução da concentração de renda que atingiu níveis expressivos no auge de implementação do neoliberalismo. No campo das ideias, ganha realce a defesa do denominado estado neossocial. A sua defesa sustenta-se no argumento de que a volta ao Estado de bem-estar social ou mudanças no padrão de Estado regulador neoliberal não seriam mais plausíveis. O Estado neossocial seria repolitizado, de modo que os imperativos econômicos, orientados para o crescimento da riqueza e para os rendimentos agregados, dariam lugar a preocupações centradas numa redistribuição mais equitativa da riqueza gerada pelo mercado, e, também, a imperativos de legitimidade política ou de legitimação substantiva do regime democrático.

Estado neossocial distingue-se do Estado regulador neoliberal pela relativa valorização dos imperativos de ordem social e política em face dos imperativos de estabilidade macroeconômica, embora dele herde características como: a indispensabilidade do mercado competitivo na geração da riqueza, a rejeição do paternalismo de Estado, que, por vezes, acompanhou o modelo social, e a devolução de algumas das responsabilidades pelo bem-estar das populações para outros níveis que não o estatal. (SILVA, 2009).

O estado neossocial, tal como está configurado, parece não deixar dúvidas de que o mercado continua a exercer papel definidor na regulação das relações econômicas e sociais e que o Estado não é mais o único ente jurídico promotor dos direitos sociais na medida em que indica outras arenas possíveis para a promoção do bem-estar do cidadão. Essa defesa de um estado com esse perfil conserva características muito próximas das teses neoliberais que preconizavam a redistribuição de responsabilidade entre esse ente jurídico e a sociedade na oferta de serviços à população.

Essa influência parece reforçar a argumentação proposta por Anderson (1995) que, ao analisar a crise dos anos 1900, afirmava que o fracasso econômico do neoliberalismo no capitalismo avançado⁴, não repercutia com a mesma ênfase no seu desenvolvimento ideológico. Na década de 1990, de acordo com a sua argumentação, a agenda política prosseguia sendo orientada pelos



parâmetros do neoliberalismo, mesmo quando seu momento de atuação econômica enfrentava uma crise com efeitos ainda não previsíveis naquela época. Destaca-se que, ainda hoje, muitas das estratégias políticas do neoliberalismo, no que se refere ao papel do Estado, continuam sendo referência para governos, ainda que com outras características assumidas diante do contexto da atual crise do capitalismo. Nesse momento, ocorrem ajustes no papel do Estado que se coloca como agente importante na administração da crise, criando mecanismos de intervenção em novos patamares. Isso implica ajustes no processo de regulação tendo em vista adequá-lo às novas demandas contextuais.

2. Os processos regulatórios e sua adequação às mudanças contextuais

As mudanças econômicas e políticas decorrentes da organização no novo padrão de acumulação capitalista, que se edificam nessas últimas décadas, têm impactado, sobremaneira, na definição dos novos formatos regulatórios que se propõem a normatizar as relações econômicas, políticas e sociais. Elas tendem a promover e a reforçar uma perspectiva de mudanças mais global das políticas econômicas, sociais e cultural.

Historicamente, a regulação econômica é considerada como necessária para ordenar as relações de mercado com vistas a corrigir as falhas próprias desse mecanismo e prevenir a possibilidade de uma situação de desordem que provoque uma crise de efeitos duradouros. Entretanto as formas de regulação econômica variam de acordo com os contextos em que se desenvolvem e ganham materialidade.

Como assinala Avritzer (2002), a globalização econômica opera a partir de uma complementaridade entre a autonomia dos mercados e os “Estados facilitadores” orientada para a liberalização, a privatização, a desregulamentação da economia, a retração dos gastos com bens públicos e dos encargos com o bem-estar social, a plena mobilidade dos capitais em simultâneo com um estrito controle internacional e uma total flexibilidade nacional.

A globalização econômica implica o redesenho da relação entre estado e mercado. Esse processo é caracterizado, conforme conjectura Avritzer (2002), pela existência de um conjunto de atividades econômicas que se concretizam em nível global propiciando as condições para a organização



de instituições reguladoras em nível internacional. Todavia, esse não se constitui em um fenômeno de todo novo porque, desde o pós-segunda Guerra Mundial, foram organizadas instituições em nível global tanto de natureza técnica (a União Postal Universal, a União Internacional de Telecomunicações e a Organização Meteorológica Mundial) quanto política (Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e um conjunto de outras organizações internacionais ligadas às Nações Unidas).

Desse modo, a partir do pós-segunda Guerra Mundial, com a criação dessas instituições, a assimetria estabelecida entre os Estados fortes e os Estados fracos assume um novo formato. A soberania dos Estados mais fracos passa a ser ameaçada, não tanto pelos Estados mais poderosos, como historicamente vinha ocorrendo, mas, sobretudo, por agências financeiras internacionais e outros atores transnacionais privados, tais como as empresas multinacionais. (SANTOS, 2001).

Avritzer (2002), recorrendo às análises de Held (1995), destaca que o problema em relação a essas organizações é que elas exercem um papel regulador externo, isto é, elas não têm capacidade de *enforcement* e sim capacidade de pressão. Desse modo, segundo o autor, estabelece-se uma assimetria entre os países que não são capazes de resistir à agenda das organizações internacionais e os países que sequer necessitam recorrer a tais agências.

Nessa dinâmica existem, por um lado, países que não têm outra alternativa senão aceitar

[...] os programas de ajustamento estrutural do Fundo Monetário Internacional, que passam a constituir uma forma de 'auto-regulação' imposta de fora; e por outro lado, existem países como os Estados Unidos, que ainda conseguem se auto-regular através dos mecanismos clássicos de uma economia nacional, devido à hegemonia da sua própria moeda. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que temos a emergência de uma institucionalidade pós-nacional, tal institucionalidade apresenta assimetrias profundas. (HELD apud AVRITZER, 2002, p. 113-114).

Existe uma série de instituições multilaterais com capacidade de influenciar decisivamente os Estados nacionais, mas ao mesmo tempo, e fazendo parte desse mesmo movimento, temos, também, "[...] um conjunto de Estados nacionais fortes que podem se opor ou simplesmente ignorar a dinâmica



política pós-nacional, tal como os Estados Unidos fizeram com o tratado Anti-Minas e com o Protocolo de Kyoto.” (AVRITZER, 2002, p. 107-108).

O cenário mundial marcado pela presença de novos atores institucionais multilaterais imprime relações diversas das até então existentes, ao mesmo tempo que criam as condições necessárias à organização dos mercados em novos formatos que são, por sua vez, determinantes para a formulação de diretrizes políticas visando orientar os novos modelos de regulação.

No ordenamento econômico que se configura, nesse momento, as regulações procuram criar as condições para formatar estratégias, objetivando promover a competição e a livre concorrência.

A regulação de mercados é uma atividade inerente ao Estado moderno, que assume formas muito distintas segundo o contexto histórico. Melo (2001) identifica quatro tipos principais de ação regulatória do Estado na economia. No primeiro tipo, verifica-se a propriedade pública de firmas ou setores inteiros da economia, como ocorreu na maior parte dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) no pós-guerra, ou no Brasil do pós-guerra até meados da década de 80. O segundo tipo compreende o exercício de atividades regulatórias diretamente por departamentos ou órgãos da burocracia executiva, em um contexto em que o regime de propriedade é privado, situação em que os órgãos reguladores ficavam sob o comando direto dos governos. O terceiro tipo abarca as várias formas de autorregulação por meio de arranjos corporativistas. E finalmente, a regulação pública com regime de propriedade privada, tipicamente americana, baseada em uma forma institucional peculiar: a agência regulatória dotada de graus crescentes de autonomia. Esse último tipo de regulação difundiu-se de forma enfática após o processo de privatização que atingiu a Europa e a América Latina nas últimas três décadas.

A vantagem do modelo de “agência reguladora”, como afirma Souto (2002, p. 10), é a substituição do controle político e burocrático pelo controle técnico, assegurado pela escolha de seus membros calcada no mérito e submetida à aprovação parlamentar, com direito a mandato fixo. A função regulatória deve ser exercida de forma equidistante dos interesses, com vistas a um ponto ótimo, que concilie os interesses de consumidores, fornecedores e do Poder Público. “A agência não é um órgão de defesa do consumidor, mas uma entidade que busca o equilíbrio entre os interesses nos setores regulados



(mercado específico), devendo ficar equidistante de consumidores, fornecedores e do poder público.”

No ordenamento social, as regulações se propõem a viabilizar mecanismos para que o setor privado forneça bens e serviços indispensáveis à sociedade, de maneira a torná-los acessíveis à coletividade. Busca-se a preservação de determinados bens e serviços tidos como relevantes por conta da lei, porém, não necessariamente providos pelo Estado (educação e saúde são exemplos mais claros dessa dinâmica). (SOUTO, 2002).

No Brasil, o Estado regulador foi constituído basicamente a partir do Estado Novo getulista, cuja ação foi marcada pela centralização das decisões políticas sobre regulação de setores da economia na figura do presidente da República. Nesse contexto, os partidos políticos e o Congresso, como evidencia Mattos (2004), são esvaziados como canais de circulação de poder político, ficando o processo de formulação de políticas públicas centralizado na burocracia estatal interna ao Poder Executivo de forma fechada e pouco pública, resultando em decisões administrativas tomadas de forma não procedimentalizada.

22

Dessa forma, decisões sobre a regulação de setores da economia brasileira passam a ser revestidas de um caráter “apolítico”, como se decisões técnicas não implicassem escolhas de ordem política. E, na ausência de controles democráticos institucionalizados sobre a atuação dessa burocracia estatal, decisões discricionárias acabam por revelar decisões arbitrárias. (MATTOS, 2004, p. 2).

Isso fez com que o modelo de Estado regulador se constituísse, no Brasil, com déficits de legitimidade democrática. Eram poucos os grupos de interesse que tinham acesso aos processos decisórios em matéria de políticas públicas, e os mecanismos institucionalizados de controle democrático das decisões tomadas eram quase inexistentes. Os déficits de legitimidade se apresentavam, assim, “[...] tanto no que diz respeito às formas de controle no plano da separação de poderes, como no plano das relações entre Estado e sociedade civil.” (MATTOS, 2004, p. 2).

No contexto do regime civil militar, consolidou-se, no Brasil, uma perspectiva tecnocrática de atuação do estado, bem como foram desenvolvidas fortes relações entre a burocracia e setores privados sem que houvesse transparência nesse arranjo. A burocracia se preparou para exercer o seu papel em



um Estado intervencionista, centralizador e com uma ideologia própria, encontrando condições para consolidar um comportamento autônomo em relação aos atores sociais. (GOUVÊA, 1994).

O regime civil militar agravou essa situação, produzindo uma crise de legitimidade que assumiu feição mais clara a partir do início do processo de redemocratização, na segunda metade da década de oitenta. Como assinalam Pó e Abrucio (2006), a crise do regime militar, na década de 1980, colocou na agenda o debate sobre a democratização do Estado e de seu aparelho burocrático. Nesse momento, busca-se trilhar caminhos para a democracia, no país, criando vários mecanismos que possibilitassem a sociedade monitorar o poder público, que, embora tenham sido incorporados à Constituição de 1988, não foram devidamente regulamentados e aplicados.

Destaca-se que, do ponto de vista da burocracia, o princípio do mérito tornou-se, pelo menos constitucionalmente, universal a partir desse momento. Ademais, formas de *accountability* horizontal e vertical fortaleceram-se, e a ação burocrática tornou-se, no geral, mais transparente do que nos períodos anteriores. Todavia, os legados do corporativismo e do insulamento continuaram influenciando o comportamento da burocracia e o seu relacionamento com o sistema político e com a sociedade. (PÓ; ABRUCIO, 2006).

No contexto da redemocratização, as relações entre o Poder Executivo central e os outros dois poderes, e entre o Estado e a sociedade civil, assumem nova arquitetura. Temas relevantes em matéria de formulação de políticas públicas passam a compor “[...] a pauta do dia da imprensa e dos meios de comunicação de massa. Novos canais de circulação de poder político são constituídos.” (MATTOS, 2004, p. 3).

O modelo de agências reguladoras autônomas (de inspiração americana) adotado no Brasil no contexto da reforma do Estado, na década de 1990, insere-se nesse cenário, estabelecendo uma nova dinâmica política para a ação regulatória do Estado. A formulação de políticas setoriais, como diz Mattos, que antes

[...] estava restrita aos gabinetes ministeriais, aos conselhos institucionalizados no interior da burocracia estatal da Administração Direta, subordinada às decisões políticas do presidente da República e ao jogo de barganhas políticas com o Congresso, passou a ser formulada de forma mais insulada por técnicos



especializados, porém supostamente aberta ao público afetado pelas normas editadas pelas agências. (MATTOS, 2004, p. 3).

Como argumenta o referido autor, as agências reguladoras se constituíram em um novo locus de circulação de poder político, redefinindo as relações internas ao Poder Executivo na regulação de setores da economia brasileira e as condições de barganha política entre esse Poder e o Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, as agências, teoricamente, teriam potencial de serem assumidas como uma nova arena política de participação de atores da sociedade civil na elaboração de políticas públicas.

Essa nova arquitetura desenhada pelo estado (novo estado regulador) vai assumir uma feição mais desenvolvida a partir das reformas da década de 1990 e tem características bastante distintas do modelo até então vigente no país. As Agências Reguladoras surgem como uma possibilidade de “[...] descentralização da ação regulatória do Estado em um contexto de valorização da sociedade civil e da esfera pública como elementos constitutivos da democracia e, assim, das condições de legitimidade de políticas públicas.” (MATTOS, 2004, p. 3).

24

Segundo a avaliação de Pó e Abrucio (2006), a principal reforma administrativa recente do país foi formulada durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado gestado, nesse momento, tinha como propósito alterar as bases do Estado brasileiro, a fim de melhorar o seu desempenho e propiciar as condições para democratizá-lo. Para materializar essa orientação, propugnava que as atividades que não fossem consideradas essenciais deveriam ser repassadas à iniciativa privada e reguladas pelo Estado, ao mesmo tempo que se implantaria a “administração pública gerencial”. Nessa lógica, destacava-se a criação de agências autônomas, divididas em reguladoras e executivas. O plano diretor, embora destacasse essas últimas, na prática, o que prevaleceu, no país, foi a criação de agências reguladoras.

As motivações que orientaram a criação das agências reguladoras podem ser assim sumariadas:

[...] a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo,



possibilitando seu acompanhamento e avaliação. As noções de controle e *accountability* ficariam, dessa forma, estreitamente ligadas à avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação. (PÓ; ABRUCIO, 2006, p. 682).

Como informam Pó e Abrucio (2006), essas noções estão de acordo com as motivações elencadas por Mueller e Pereira (2002) para a criação de agências reguladoras. Os autores citados por Pó e Abrucio (2006), destacam como principais motivos para a criação das agências reguladoras: promover a flexibilidade administrativa além da já existente na estrutura do serviço público; conceder incentivos aos reguladores para que eles se especializem e diminuam as incertezas dos resultados de cada setor; buscar *ablame-shifting*, transferindo parcialmente à agência a culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor; e, por fim, a necessidade de credibilidade regulatória, ou seja, a estabilidade das regras, resguardando-as de ações oportunistas de políticos eleitos.

Assim, temos, hoje, no país, uma diversidade de órgãos que atuam nas mais variadas áreas e com tipos de regulação distintos, desde a regulação econômica (que se refere a preços, tarifas, condições de entrada e saída em mercados, etc.) a regulação social (relacionada a temas como educação, saúde e segurança).

No contexto das políticas neoliberais, verifica-se que as políticas regulatórias têm como fito, em áreas estratégicas, “[...] transferir o poder de regulação do Estado para o mercado, como parte de um processo amplo marcado por várias formas de produzir a privatização do público.” (FREITAS, 2005, p. 3). Isso, segundo o referido autor, compreende tanto a instituição da regulação por intermédio do mercado como o seu complemento, a desregulação do público pelo Estado, com o propósito de propiciar a ação de regulação do mercado. Desenvolve-se, ademais, na situação das políticas sociais, “[...] o conceito de *quase-mercado*, mas, mesmo nesse caso, a regulação feita pelo Estado não é contraposta ao mercado, pois a criação e manutenção do mercado dependem do Estado”. (AFONSO, 1998, p. 160).



3. As "novas" regulações e sua influência na definição de uma agenda para a educação

Na fase atual de desenvolvimento do capitalismo, foram criadas as condições propícias para a elaboração de uma agenda global para a educação, sob a coordenação de organizações bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, tendo como premissa a necessidade de formular diretrizes para orientar a definição da política educacional no que concerne, particularmente, ao currículo, às práticas pedagógicas, ao financiamento, aos padrões organizacionais (gestão), à formação docente, e à avaliação.

Nesse cenário, são definidas novas bases conceituais para orientar a formulação das políticas educacionais associadas ao paradigma econômico centrado no novo sistema tecnológico (base microeletrônica), que cria as bases para um novo tipo de organização socioprodutiva. Os organismos internacionais, ao defenderem que o conhecimento situa-se, na atualidade, como um dos eixos fundantes da atividade produtiva, colocam a educação como uma das condições indispensáveis para que os países se integrem, favoravelmente, no processo de competitividade, característico da economia global.

26

As mudanças verificadas nessa dinâmica, guardadas as suas particularidades, têm produzido alterações substanciais nos sistemas educacionais em todos os países que buscam adequar a educação às novas demandas contextuais edificadas nessa nova fase de desenvolvimento capitalista.

Evidencia-se, nesse momento, a intensificação (ou a criação) de instituições e fóruns internacionais que procuram formular diretrizes políticas para orientar (ou impor) aos Estados nacionais concepções e práticas educativas que estejam em articulação com os interesses globais. Segue-se uma trilha que procura limitar o papel dos Estados nacionais na formação de políticas e estratégias para o campo da educação, mais voltadas para o atendimento das características e particularidades internas dos países. Embora eles não deixem de exercer uma função nacional, perdem importância diante das investidas das organizações internacionais que procuram orientar os novos destinos da política educacional.

Como advertem Morrow e Torres (2004), o Estado manteve historicamente uma considerável autonomia para construir sistemas públicos de educação



em massa e fiscalizar empreendimentos privados orientados para o lucro de forma ampla, mas, nesses últimos anos, vem se enfraquecendo nessa função.

No contexto da globalização neoliberal, as organizações internacionais têm se sobressaído, como assinala Seixá (2003), como instâncias privilegiadas na elaboração e difusão de uma ideologia de desenvolvimento e de uma ideologia educativa em nível mundial, sobretudo, das organizações diretamente implicadas no desenvolvimento e implementação de políticas no domínio da educação e da cultura, com o Banco Mundial, a Unesco e a OCDE. Nesses termos, pode-se considerar que as permanentes iniciativas, estudos e publicações oriundos das organizações internacionais desempenham papel de importância na organização e regulamentação das políticas educativas em nível dos Estados nacionais, estabelecendo “[...] uma agenda que fixa não apenas prioridades, mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de um mandato, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países.” (TEODORO, 2006, p. 192).

Mas como preleciona Dale (1994), o poder das organizações internacionais nos tempos atuais vai além do importante papel de fixação da agenda global da educação. A influência das organizações internacionais se situa não apenas no poder de definir a agenda, mas, sobretudo, no poder de controlar as regras do jogo e de formatar preferências.

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais, como diz Barroso (2005), está presente nas múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, e também por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”. Como assinala Barroso

Este ‘encorajamento do mercado’ traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (‘globalização’); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a ‘modernização’ do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização. (BARROSO, 2005, p. 741).



Nesse sentido, cabe evidenciar que uma das temáticas que surge nos debates no âmbito do General Agreement on Trade in Services ou Acordo Geral sobre Serviços (GATS)⁵ refere-se à concepção de educação que deve orientar os sistemas educacionais. Nas negociações do GATS, a educação, assim como a saúde e os transportes, são consideradas um mero serviço que pode ser comercializado de acordo com as leis do mercado e, ao assumir essa feição, perde, por conseguinte, a sua dimensão de direito humano que lhe é imanente. Nessas circunstâncias, reforça-se, no campo neoconservador, o entendimento de que o setor público é “[...] ineficiente para enfrentar as demandas da sociedade no setor da educação e assumem a hegemonia das diretrizes políticas traçadas pela OMC que tem por meta legitimar a crescente mercantilização de serviços educacionais.” (SANTOS; CABRAL NETO, 2010, p. 31).

Dale (1994, p. 112) chama a atenção para o fato de que, quando se fala em mercadorização da educação, esse fenômeno está associado essencialmente à implementação “de mecanismos de liberalização no interior do sistema educativo, ou da introdução de elementos de “quase-mercado”. O que está em questão, como afirma o citado autor, “[...] são novas formas de combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação, diferentes das formas tradicionais exclusivamente assumidas pelo Estado.”

Como conjectura Dale (1998), a globalização muda os parâmetros e a direção das políticas estatais no campo educacional, mas isso não significa que ela tenha de se sobrepôr, ou mesmo de eliminar as particularidades nacionais (ou setoriais) dessas políticas. Primeiro porque a globalização não resulta, necessariamente, de uma imposição de um país sobre o outro; antes, decorre de uma construção supranacional negociada entre os países. Em segundo lugar, porque os efeitos nas políticas educacionais são indiretos, e, por conseguinte, mediados pelos Estados nacionais, o que significa que regras podem ser interpretadas diferentemente, ocorrendo, em geral, em função da localização de cada país no sistema mundial e de suas particularidades.

Nessa dinâmica, como diz Barroso (2006, p. 11), tem-se evidenciado a importância da regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa. Essa importância resulta, por um lado, pela busca de o Estado continuar a exercer um papel relevante na “[...] definição, pilotagem e execução das políticas e da ação públicas, mas, por outro lado, ele passa a ser obrigado a partilhar



esse papel com a intervenção crescente de outras entidades, e atores, que se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos.”

As reformas educacionais, nesse momento, incorporam um discurso que realça a liberdade individual, a diversidade, a competição, a descentralização como mecanismos importantes para incrementar a eficiência e a qualidade dos sistemas educacionais e, ao mesmo tempo, acentua o papel regulador e regulamentador do Estado. “A utilização da avaliação enquanto mecanismo simultâneo de regulação e de desregulação social expressa bem a aparente contradição das políticas educativas neoliberais e neoconservadoras da década de 1980.” (SEIXAS, 2003, p. 22), e que permanecem em vigor por toda a década de 1990 e com ajustes (mas sem alterar a sua essência) nas décadas iniciais do presente século.

○ Estado avaliador, como assinala Seixas (2003, p. 24), traduz uma “[...] mudança entre um sistema de coordenação assente e do controle do Estado e dos acadêmicos (profissional control) para um novo sistema baseado numa combinação do Estado e do mercado.”

Para uma compreensão da natureza e dimensão do processo de regulação no sistema educacional e as imbricadas relações e mediações que se estabelecem entre os níveis global, nacional e local, considera-se útil recorrer às contribuições formuladas por Barroso (2006a). Esse autor se refere a três instâncias reguladoras que se distinguem, nomeadamente pelo lócus de sua produção (hierarquia) e pela extensão e capacidade que elas têm de se impor ao conjunto das relações que se materializam entre os vários níveis de concepção de políticas educacionais. O autor registra três níveis de regulação: o transnacional, o nacional e o local.

A regulação transnacional é considerada um conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e de consulta internacionais, no domínio da educação, e que são, quase sempre, tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como obrigação ou legitimação para adotarem decisões em nível do funcionamento do sistema educativo.

Ela tem origem em países centrais e fazem parte do sistema dependência em que se encontram os países periféricos ou semiperiféricos, nomeadamente no quadro de diferentes constrangimentos estruturais de natureza política, econômica, geopolítica, que integram os



chamados efeitos da globalização. Resulta, também, da existência de estruturas supranacionais – que mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão em matéria educativa – controlam e coordenam, por meio das regras e dos sistemas de financiamento, a execução das políticas nesse domínio. (BARROSO, 2006a, p. 44-45).

O Brasil, assim como a grande maioria dos países da América Latina, tem sido alvo de pressões no campo das políticas educacionais, dos organismos internacionais, com destaque para uma atuação mais enfática do Banco Mundial, que vem influenciando esse campo por meio do financiamento e do apoio técnico a países da referida região. Essa imposição das instituições transnacionais no campo da educação não se limita ao continente latino-americano. Ela está presente, como lembra Cabrito (2011), em todas as regiões, em especial naquelas onde não há capacidade econômica e política para se contrapor as orientações advindas dessas instituições. O autor diz que em Portugal, por exemplo, na década de 1980, essa influência ficou evidente quando elas aconselharam as autoridades portuguesas a abrirem o ensino superior, que, até então, era ofertado apenas pelo setor público, à iniciativa privada.

30 A influência dessas organizações no campo da educação se faz presente nas reformas empreendidas em nível dos Estados nacionais, nas últimas décadas, e vem se expressando em uma diversidade de medidas reguladoras assim resumidas por Cabrito (2011): a diversificação de mecanismos de controle; o reforço da regulação pelo mercado; a intensificação da avaliação externa das instituições e dos docentes; a erosão da profissionalidade docente e do poder dos sindicatos; a desresponsabilização financeira dos Estados; a abertura do ensino superior à iniciativa privada; a promoção da concorrência por meio dos quase-mercados; ou a abertura da universidade pública à sociedade civil, nomeadamente por meio de conselhos gerais, conselhos de curadores etc., que representam as “forças vivas da sociedade civil” (em outras palavras, o mundo empresarial).

A regulação nacional refere-se ao modo como as autoridades públicas (neste caso, o Estado e a sua administração) exercem a coordenação e o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando mediante as normas, as injunções e os constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados. “Se constitui nas formas institucionalizadas de



intervenção do Estado e de sua administração na coordenação do sistema educacional.” (BARROSO, 2006a, p. 50).

Cabe destacar que embora exista uma influência de organizações internacionais que limita, em certa medida, as liberdades dos estados nacionais, notadamente aqueles de menor poder econômico e político, existem espaços de liberdade em nível de cada país que propiciam a formulação de uma regulação nacional, embora, às vezes, com características muito próximas das orientações internacionais. Isso significa que os governos, ao definirem os seus marcos regulatórios, em nível dos estados nacionais, em todos os domínios, inclusive na educação, embora se respaldem nas diretrizes internacionais, procuram, em cada conjuntura política, recontextualizá-las para atender às demandas e às particularidades daquele momento. Argumenta-se que o poder público nacional necessita aperfeiçoar suas condições para o exercício da função regulatória do sistema educacional, realizando-a, em concomitância a função de avaliação.

A regulação local está relacionada ao complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelo qual as normas, injunções e estrangimentos da regulação nacional (ou internacional) são (re)ajustadas localmente. Ela pode ser definida como o “[...] processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias entre administradores e administrados e entre os diferentes ocupantes de um mesmo espaço de interdependência.” (BARROSO, 2006a, p. 56-57).

Nesse processo, embora existam agências e normativas nacionais, registram-se, também, espaços locais de definição de regras para orientar as ações políticas e administrativas das instituições. No caso do ensino superior, as universidades, mesmo estando subordinadas ao sistema nacional, em função de sua autonomia, pode, por meio de seus colegiados, estabelecer normativas para orientar as suas ações políticas, administrativas e pedagógicas e criar sistemas de avaliação interna. Na situação brasileira, cada vez menos, as universidades têm tido autonomia para definir mecanismos regulatórios e de avaliação, se limitando, muitas vezes, a reproduzir com poucas adaptações as definições centralizadas em nível nacional.

Como assinala Cabrito (2011), se referindo a situação de Portugal, é, também, no “local” que se forjam as ligações entre os diversos corpos



universitários. É a universidade que se autorregula, no quadro da sua autonomia, criando seus órgãos de governo ou suas unidades orgânicas, unidades de pesquisa, etc. No caso brasileiro, esses espaços são, cada vez mais, restritos porque, em relação à pós-graduação, por exemplo, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a principal agência reguladora da área dita as regras do jogo (elabora portarias, normas) e procede à avaliação de forma impositiva sem considerar as particularidades da área e das instituições. Em relação à graduação, temos, hoje, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) que regula e avalia esse nível educacional. Mas existem nas universidades os órgãos internos (colegiados superiores) que também exercem papel nesse processo de regulação local (interno às instituições). Todavia o papel assumido, atualmente, por essas instâncias locais tem se restringido, nomeadamente, a adaptar as orientações nacionais às circunstâncias locais e, em alguns casos, propor normativas para orientar processos internos à instituição.

4. Considerações finais

32

O neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva são dimensões de um mesmo processo e vão configurar um novo estágio do desenvolvimento capitalista. Embora essas dimensões façam parte do cenário mundial, as formas como elas afetam os diversos países são variadas. No jogo das relações globalizadas, os países de maior poder econômico e político exercem uma hegemonia em todos os campos (econômico, político, cultural, educacional), de modo que os países em desenvolvimento se inserem, de forma subordinada, nessa nova dinâmica.

Ocorre uma tendência do fortalecimento de instâncias supranacionais que procuram criar os ordenamentos jurídicos e políticos para orientar o desenvolvimento do capitalismo nessa nova fase. Essas instâncias têm o propósito de reduzir o papel dos estados nacionais e criar uma nova lógica global para direcionar as decisões políticas e econômicas.

Os agentes multilaterais assumem ares de um "estado supranacional", o que tem fragilizado a atuação dos Estados como ator articulador de políticas de caráter nacional, limitando-se, muitas vezes, apenas a conceber estratégias para acomodar-se às regras estabelecidas internacionalmente. Constata-se,



todavia, que os estados nacionais, mesmo tendo perdido certa autonomia no âmbito da economia globalizada, ainda detêm papel importante na definição de sua agenda política e econômica. Esse nível de autonomia é infinitamente bem superior em países de capitalismo desenvolvido do que naqueles em via de desenvolvimento.

Em uma visão de síntese, pode-se afirmar que o arcabouço jurídico e as estratégias neoliberais funcionaram como uma força motriz para intensificar o processo de globalização; particularmente, no que concerne ao livre mercado. Em nome do livre mercado, a globalização e o neoliberalismo estão criando uma “nova pobreza”, aumentando as desigualdades sociais e ampliando a precarização do trabalho. A globalização, nas formas como vem se materializando na atualidade, exclui grande parte da população mundial. Trata-se de uma polarização social vinculada à concentração de renda, à desigualdade social e ao desemprego, e de polarização como desigualdade internacional crescente. (JAMESON, 2001; HARVEY, 2009; CHESNAIS, 1995). Nessas circunstâncias, parece sensato crer que essa dinâmica é contrária ao desenvolvimento de uma sociedade em que os avanços da ciência sejam socializados para a edificação de melhores níveis de vida para o ser humano.

No âmbito das políticas neoliberais, criam-se as condições para que o Estado vá progressivamente redimensionando a sua atuação e se desobrigando da oferta de uma série de serviços (processo crescente de privatização) que, antes, era de sua responsabilidade, transferindo, inclusive, o seu controle para os mecanismos de “regulação do mercado”. Esse controle, como preleciona Freitas (2005), tem por objetivo retirar do Estado uma eventual capacidade de intervenção sobre tais serviços, deixando que sejam afetados preferencialmente pelas leis de mercado.

As novas regulações, como diz Oliveira (2005), vêm ratificando, de maneira geral, a tendência de retirar progressivamente do Estado seu papel executor de políticas, transferindo para a sociedade – esta muitas vezes traduzida de forma simplificada como o mercado – a responsabilidade pela gestão executora dos serviços, alterando a relação com o público atendido.

Especificamente em relação à educação, pode-se afirmar que a globalização vem afetando as políticas e práticas educacionais em todo o mundo. Ela tem repercussões sobre a autonomia e a soberania dos Estados nacionais na organização de seus sistemas educacionais. É evidente que a forma como



esse processo atinge os diversos países é variada, de modo que os países de menor poder econômico e político se inserem de forma subordinada nessa dinâmica de reorganização dos sistemas educacionais.

Procura-se construir o entendimento de que o setor público/estatal não é o único, tampouco o mais forte regulador junto às políticas de provimentos sociais, pois as entidades supranacionais ou multilaterais preponderam cada vez mais na condução da educação. Essas organizações, como assinalam Silva; Gonzales; Brugier (2008), dotam as instâncias nacionais de preceitos, diretrizes e políticas de financiamento e, por conseguinte, ditam, consensualmente ou não, a entrada de práticas mercantis ou quase mercantis nos países signatários dessas organizações internacionais.

As novas formas de gestão e financiamento da educação que foram se configurando, nas últimas décadas, se apresentam como medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas educacionais. Tais medidas, implantadas em contexto de reformas que, muitas vezes, extrapolam o setor educacional, como assinala Oliveira (2005), surgem como supostas soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento.

Embora se observe uma atuação dos organismos internacionais na definição de diretrizes políticas para o campo da educação e a procura incessante de fornecer as bases para o funcionamento dos sistemas educacionais em escala global, não se pode desprezar o papel e a mediação que os Estados nacionais continuam a exercer na definição de suas políticas para o campo da educação. Nesse sentido, são oportunas as formulações apresentadas por Green (1997) e sistematizadas por Seixas (2003) sobre essa intrincada relação entre Proto-Estado-Global (GAMBOA, 2001) e os estados nacionais na formulação das políticas na área da educação. Green (1997), ao analisar os impactos dos processos de globalização nos sistemas educativos nacionais, põe em evidência que a interpenetração das políticas educativas que se configura, no atual momento, não significa o fim dos sistemas educativos nacionais, tampouco uma diminuição do controle estatal, mas sim uma crescente internacionalização parcial dos sistemas educativos e uma mudança na forma de regulação estatal, detendo, ainda, o estado um controle estratégico sobre os sistemas educativos nacionais. Chama atenção, entretanto, que não se podem



desconsiderar os efeitos que o processo de globalização teve nas relações entre o Estado e os sistemas educativos.

Em síntese, pode-se afirmar que, no atual contexto, se verifica uma complexa relação de entrelaçamento entre as regulações transnacional, nacional e local atinente às definições no campo das políticas educacionais. Esses três tipos de regulação se articulam de tal forma que existe entre eles uma dinâmica e estão presentes, simultaneamente, no campo da educação. Segundo Cabrito (2011), isso mostra como a realidade desenhada é percorrida por um conjunto de regulações, permitindo, assim, fazer referência a um quadro de multirregulação da educação. Nessa lógica, as instâncias locais são permanentemente estrangidas por uma regulação nacional e esta, por sua vez, pela regulação transnacional que vem orientando as reformas da educação em escala global, em todos os níveis, particularmente, no ensino superior.

Realça-se, entretanto, que, de fato, em nível local, cada vez mais, se esmaece a capacidade das instituições educacionais no que concerne a sua autonomia para definir normativas que orientem o seu projeto educacional. Elas estão, permanentemente, submetidas aos marcos regulatórios nacionais que imprimem uma dinâmica na qual as instituições procuram se adaptar aos novos cenários definidos nacionalmente, em articulação com as orientações oriundas dos organismos internacionais.

Notas

- 1 A crise do padrão de acumulação capitalista engloba as dimensões econômica, social e a organização do estado. Na dimensão econômica, a crise incluía recessão, baixa taxa de crescimento, altas taxas de inflação e excessivos gastos sociais. No âmbito da interpretação neoliberal da crise, o fator preponderante para a sua instauração teria sido a organização do movimento operário que, em função de seu poder político, havia acumulado ganhos econômicos que estavam corroendo as bases do sistema capitalista. Na dimensão social, configura-se uma crise do Estado de bem-estar social (*Welfare State*), modelo que havia sido edificado particularmente nos países do capitalismo avançado e que pressupunha a produção de políticas públicas universalistas para suprir as necessidades básicas da população (educação, saúde, previdência, e habitação, por exemplo). Em relação à organização do Estado, constatava-se o esgotamento do Estado intervencionista que propugnava a ativa intervenção estatal na economia, o pleno emprego e o investimento em ações estratégicas para o desenvolvimento (telecomunicações e petróleo, por exemplo). Esse modelo de Estado, para os neoconservadores, havia chegado a uma situação de plena ingovernabilidade, significando, portanto, o fracasso da estratégia de recomposição do capitalismo engendrada, principalmente, a partir da Segunda Guerra Mundial. (ANTUNES, 2007; HARVEY, 2009; ANDERSON, 1995; OFFE, 1984).



- 2 Um especulador (megainvestidor) pode operar em dólares ou em euros no Japão ou no México. Uma empresa japonesa pode obter empréstimos em marcos nos Estados Unidos e as mercadorias podem ser produzidas em Cingapura ou no Brasil, montada em Hong Kong, exportada por alguma agência situada no Caribe e aparecer como exportação do México e vendida no Uruguai. (GAMBOA, 2001).
- 3 A diversificação interna da economia global é, hoje, representada por três regiões principais de influência: América do Norte (inclusive Canadá e México, depois do NAFTA); União Europeia; Região do Pacífico Asiático, concentrada em torno do Japão, mas com peso crescente da Coreia do Sul, da Indonésia, de Taiwan, de Cingapura, e da China. Essa última região parece ser a mais dinâmica, porém a mais vulnerável devido a sua dependência da abertura dos mercados das outras regiões. Alguns países foram incorporados de forma gradativa à economia global, geralmente por intermédio das regiões dominantes que são seus vizinhos geográficos: a América do Norte para a América latina; a União Europeia para a Europa Oriental, Rússia e Sul do Mediterrâneo; o Japão e a região do Pacífico Asiático para o restante da Ásia, bem como para a Austrália e Nova Zelândia e, talvez, para a região Russa do Pacífico, Sibéria Oriental e Cazaquistão; a África continua dependente de ex-redes de economias coloniais e parece cada vez mais marginalizada da economia global; o Oriente Médio, no geral, está integrado nas redes globais financeiras e de fornecimento de energia, embora altamente dependente dos avatares da geopolítica mundial. (CASTELLS, 2001).
- 4 A crise, que se instaura na década de 1990, fez com que todos os índices econômicos se tornassem muito sombrios nos países da OCDE; naquela época, havia cerca de 38 milhões de desempregados, aproximadamente duas vezes a população total da Escandinávia. Nessas condições de crise muito aguda, pela lógica, era de se esperar uma forte reação contra o neoliberalismo nos anos 1990. Isso não ocorreu; ao contrário, ele ganhou um segundo alento, principalmente na Europa, seu berço natal, expresso nos seguintes fatos: a eleição de Major na Inglaterra, em 1992; na Suécia, a social democracia, que havia resistido ao avanço neoliberal nos anos 1980, foi derrotada por uma coalizão unida de direita em 1991; o socialismo francês saiu bastante desgastado na eleição de 1993; na Itália, Berlusconi chega ao poder apoiado por uma frente na qual um dos integrantes era um partido oficialmente fascista até recentemente; na Alemanha, o governo Kohl continuou no poder. (ANDERSON 1995).
- 5 O GATS (General Agreement on Trade in Services – ou Acordo Geral sobre Serviços) é um acordo da Organização Mundial do Comércio, administrado pelo Conselho para o Comércio de Serviços, cujo fim é estabelecer um quadro de regras e princípios para o comércio de prestação de serviços, visando à expansão do setor de serviços mundial sob condições de transparência e liberalização progressiva e como forma de promover o crescimento de todos os parceiros comerciais e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Braga: Universidade do Minho, 1998.



ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Globalização e espaços públicos: a não regulação como estratégia de hegemonia global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, n. 63, p. 107-121, out. 2002.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 26 out. 2010.

BARROSO, João. Introdução. In: BARROSO, João (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

BARROSO, João. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006a.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafocos2**: por um movimento social europeu. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CABRITO, Belmiro. Políticas de regulação e mudanças recentes no ensino superior em Portugal. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (Org.). **Política de expansão da educação superior no Brasil**: democratização às avessas. São Paulo: Xamã, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 5, p. 1-30, dez. 1995.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade & Cultura**, Porto (Portugal), n. 2, p. 109-139, 1994.

DALE, Roger. The State and the governance of education: an analysis of the restructuring of the State-Education relationship. In: HALSEY, A. H.; LAUDER, H.; BROWN, P; WELLS, A, Stuart (Eds.). **Education, Culture, Economy, and Society**. Oxford: Oxford University Press, 1998.



FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, p. 911-933, out. 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (Org.). **Ensino médio integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

GAMBOA, Silvio Sanchez. A globalização e os desafios da educação no limiar do novo século: um olhar desde a América Latina. In: LOMBARDI, José Carlos (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. Campinas: Autores Associados, 2001.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HARVEY, David. **A condição Pós-moderna**. Tradução Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Loyola, 2009.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HILARY, Wainwright. **Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

JAMESON, Fredric. Globalização e estratégia política. In: SADER, Emir (Org.). **Contracorrente: o melhor da New Left Review em 2000**. Tradução Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Potenciais democráticos do novo estado regulador no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 4., 2004, Madrid (Espanha). **Anais...** Madrid, España: Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. p. 1-22.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

MORROW, Raymond A; TORRES, Carlos Alberto. Estado, globalização e políticas educacionais. In: BURBULES, Nicholas. C; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Globalização e educação: perspectivas críticas**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004.



OFFE, Claus. A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadora da crise. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas públicas educacionais na América Latina e suas consequências para o trabalho docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, p. 753-775, out. 2005.

PÓ, Vinícius Marcos; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In:_____. (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia?** 3. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SANTOS, Joseneide de Sousa Pessoa dos; CABRAL NETO, Antônio. O público e o privado na educação superior: uma negação da democratização como direito. In: CABRAL NETO, Antônio; REBELO, Maria da Piedade Pessoa Vaz (Org.). **O ensino superior no Brasil e em Portugal: perspectivas políticas e pedagógicas**. Natal: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (EDUFRN), 2010.

SILVA, Crosso Camila; GONZALEZ, Marina; BRUGIER, Yana Scavone. OMC em foco: a comercialização da educação na América Latina. In: HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Felipe Carreira. Metamorfoses do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social. In: CARMO, Renato Miguel do; RODRIGUES, João (Org.). **Onde pára o Estado?** Políticas públicas em tempos de crise. Lisboa: Coleção Pensar-Navegar, 2009. (n. 2).

SEIXAS, Ana Maria Magalhães. **Políticas educativas e ensino superior em Portugal**. Coimbra: Quarteto, 2003.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função regulatória. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, p.1-10, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.Direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

TEODORO, António. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades. In: TEODORO, António; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Educação crítica & utopia: perspectivas para o século XXI**. São Paulo: Cortez, 2006.

TEODORO, António. **A educação em tempos de regulação neoliberal: os novos modos de regulação das políticas educacionais**. Brasília: Liber Livro, 2011.



ZIZEK, Slavoj. **Primeira como tragédia, depois como farsa**. Tradução Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Boitempo, 2011.

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal
Programa de Pós-Graduação em Educação
Grupo de Pesquisa | Política e Gestão da Educação
E-mail | cabraln@ufrnet.br

Recebido 04 jun. 2012

Aceito 25 jun. 2012