

A configuração das relações de poder na produção político educacional. Um estudo a partir do processo de regulação da educação.

Nora Krawczyk
FE/Unicamp
norak@unicamp.br

A partir das reformas educacionais iniciadas na década de '80 na Europa e nos '90 em América Latina, resultantes de mudanças substantivas na natureza dos estados e da educação e que tiveram como eixo a recomposição das relações de poder entre o Estado e diferentes atores sociais – internacionais e nacionais -, surgiram diferentes referências e conceitos na análise das políticas educacionais e de seus processos de produção. Elas têm em comum o afastamento da visão restrita que vê as políticas públicas como uma simples e pura intervenção governamental e focam, com orientações teórico metodológicas variadas, o estudo de diferentes dimensões de análise das políticas educacionais.

Voltando às minhas preocupações, me interessa estudar qual foi o caminho para chegar a determinada política e quais são suas consequências. Estudar o Estado me parece uma boa maneira, certamente não a única, de entender como e por que certas políticas são alcançadas, as contradições presentes, entendendo que elas são o principal 'motor' da ação pública e da produção de políticas.

Nesse contexto, a especificidade de uma análise de política educacional é aquela que integra uma totalidade social. Não é possível estudar uma política sem considerar que ela ocorre no quadro do capitalismo em seu estágio atual. Não é possível analisar uma política educacional isolada de outras manifestações sociais, políticas e econômicas.

Assim, olhar para o Estado e as dinâmicas de produção de políticas é focar no estudo das lógicas processuais que dão corpo a ação pública. É no estudo da ação pública que é possível discernir a correlação de forças políticas e relações de poder que se configuram na definição de políticas.

Isto é a política educacional como resultado de um processo social e histórico, de disputa constante (entre projetos sociais diferentes e às vezes contraditórios) que definem a natureza dos problemas educativos e delimitam a ação pública. Olhar para a ação pública nos permite perceber o processo de reconfiguração do espaço público nos últimos 20 anos.

Por exemplo, hoje no Brasil só é possível compreender a real dimensão da reforma do ensino médio no marco do conjunto das reformas regressivas que afetam a classe trabalhadora. Uma reforma que poderá produzir uma expressiva alteração na vida acadêmica e, talvez, também na experiência estudantil, além do forte impacto na formação da sua subjetividade.

Mas também não é pressupor a redução do papel do Estado. Com o surgimento das premissas dos ideólogos do neoliberalismo se pensou que as reformas que viriam (NGP) transformariam o Estado no que foi chamado estado mínimo pressupondo também ele débil.

Vinokur (2008) explica bem as mudanças do Estado. O autor referindo-se às tendências globais, destaca que as políticas neoliberais não significaram a diminuição do papel do Estado, mas seu deslocamento em dois sentidos: por um lado, terceirizando suas atribuições a organizações não governamentais e por outro, estabelecendo um aparato fundado em uma coerção suave entre demandante e agente, no qual o primeiro estabelece padrões quantificáveis de resultados e um sistema externo de controle pela qual o executor se responsabiliza exclusivamente pelas entregas. Seria justamente esta a base dos auxílios baseados em resultado, política espelhada exatamente na relação de organismos multilaterais e Estados-nação na escala mais ampla.

Vou trazer agora duas propostas metodológicas de análise da configuração das relações de poder que resultam em determinadas políticas educacionais que me parecem bastante potentes e que a meu ver se complementam. Uma delas é o estudo através dos processos de regulação e o outro de rastreamento de processos.

Em ambos os casos revelam a complexidade dos processos de regulação das políticas e da ação pública em educação. Um questionamento da ideia de um Estado (ou ministério da educação) que tudo decide, que tudo

controla por meio de um processo racional, linear, hierárquico e unilateral.

REGULAÇÃO como categoria interpretativa: (regulamentação, constrangimento, indução, re-interpretação, intervenção institucional, coletiva e/ou de grupos de pressão)

Conceito polissêmico: função de equilíbrio num sistema mecânico, Estado regulador (NGP).

Como modo de interpretação da produção das políticas educacionais nos oferece, entre outros, importantes elementos de análise do poder, dimensão e campo da ação do Estado neste estágio do capitalismo. Isto é leva em conta a diversidade de situações, ações e atores envolvidos no processo político, em diferentes níveis de ação social (local, nacional, e transnacional) e multiplex interdependências. A regulação é pensada como um processo conflituoso de negociação.

Permite-nos estudar dois fenômenos diferentes e ao mesmo tempo interdependentes: 1) a forma como são definidas e aplicadas a regras que orientam as ações dos atores (normas, pressões, exigências, limitações) e 2) os modos como eles se apropriam e as transformam.

As mudanças nos processos de regulação educacional a partir dos anos 80 na Europa e 90 na A.L. permitem identificar pelo menos 3 dimensões diferentes e complementares: regulação transnacional, nacional e local.

Regulação transnacional: fórum, publicações, consultorias/experts, divulgação de experiências exitosas, soluções transportáveis que legitimam as políticas nacionais. Não tem formalmente o poder de decisão, mas induz e coordena através, por exemplo, de financiamento, programas de cooperação, apoio à implementação de políticas.

A presença que assumem os OI muda no tempo. Unesco: 70/80; BM (90/2000: gestão). OCDE (PISA/competências e métrica; outros indicadores e coleta de dados de qualidade e desempenho. Inclusive a quantificação da qualidade dos professores e políticas de formação docente). A Agenda Globalmente Estruturada para Educação AGEE – definida por Roger Deal (Deiol) é uma força supranacional. (Padronização

dos sistemas educativos: modelo de gestão empresarial, políticas de *accountability*: responsabilização, avaliação e controle).

Neste caso devemos levar em conta a ampliação da ideia de conhecimentos legítimos para definição de políticas; o cuidado do que chamei **fetichismo do espaço global e da agenda global** (abordagens que privilegiam na análise a expansão do poder dos OI ignorando as mudanças o espaço nacional, como os estados nacionais interpretam e respondem a essa agenda comum?); e a presença de outros atores: corporações norte-americanas/internacionais (teaching for all).

Regulação nacional e regional: a forma como às autoridades públicas exercem a coordenação, controle e influência sobre os sistemas educacionais (normas, limitações, indução, etc.). Por exemplo, no Brasil a construção e desenvolvimento da educação escolar não respondeu a um processo de regulação nacional, mas foi resultado de interesses y autonomias regionais (desigualdade regional).

A forte influencia do modelo de Nova Gestão Pública, altera profundamente os modos de regulação nacional. Como vimos anteriormente através do processo de reformulação do papel do Estado e do espaço público.

No Brasil temos também as corporações que formam lideranças além de intervir na definição das políticas. Alianças entre corporações nacionais e internacionais, por exemplo a Fundação Leman.

Micro Regulação local: é um espaço que resulta do confronto, interação, negociação de diferentes interesses, lógicas e estratégias entre diferentes atores em um espaço misto: escolas, territórios educacionais, municípios. As áreas de influência da microrregulação local são diversificadas. Podem estar localizados em serviços de administração com intervenção direta ao nível local (conselhos municipais, escolares), grupos de interesse (religiosos, étnicos, profissionais, empresariais, etc.), organizados ou em associações formais.

Além dessas formas de intervenção institucional ou coletiva, temos também a influência exercida por atores individuais com interferência

direta no funcionamento dos sistemas educacionais (professores, gestores das escolas, pais: denunciando. Pais de Chicago denunciando o excesso de avaliações).

Hoje no Brasil, temos também o movimento Escola Sem Partido agindo pelas bordas para controlar e censurar o que se ensina nas escolas. Também as escolas *charter* podem ser consideradas processos de regulação local ou institucional.

A existência de múltiplos espaços de microrregulação local tende a acentuar não só a diversidade, mas também a desigualdade dentro do sistema educacional. A questão é como dar um sentido coletivo à educação pública.

Outra forma de estudar as políticas educacionais e, principalmente seu processo de produção. O RASTREAMENTO DE PROCESSOS

É uma proposta esboçada por Roger Dale (Deiol). A ideia é estudar os diferentes momentos do processo de criação de uma política e para isso é necessário rastrear os processos que culminam numa determinada política ou reforma. Partindo de uma determinada política nos perguntamos como chegamos a ela? Que teve que acontecer para que isso suceda?.

É importante levar em conta que não conseguiremos identificar tudo o que está envolvido nesse processo em uma única investigação.

Vou voltar a reforma de ensino médio, objeto das minhas pesquisas, para exemplificar. Esta reforma foi chamada da Reforma Temer porque ela foi aprovada de forma autoritária e porque ela precariza as condições de trabalho docente, retira da maioria dos estudantes a possibilidade de uma formação humana e científica e prevê um forte impacto na formação de uma subjetividade individualista, competitiva, empreendedora.

Foi aprovada em primeira instancia em caráter de urgência, como MP, poucos meses depois de Temer assumir, após de um golpe (golpichman) que destituiu à presente Dilma. Sem dúvida, o propósito e alcance da reforma de Ensino Médio em curso no Brasil só podem ser compreendidos no marco mais amplo de

reformas políticas, laborales e de seguridade social iniciadas em 2016 e o clima político da época foi fundamental para sua aprovação quase imediata.

Mas, nossas e outras pesquisas mostram como ela foi uma reforma construída nos bastidores há pelo menos 20 anos. A medida que foi se expandindo o ensino médio e novos setores sociais ingressando nele, instituições representantes das corporações/ movimentos reformadores, foram costurando caminhos ao interior do aparelho estatal – executivo e legislativo – federal e estadual, e nas escolas trabalhando experimentalmente enquanto esperavam as condições propicias para a implantação. O BM, a OCDE e a Unesco, têm sido atores fundamentais na confecção da agenda de mudanças que deveria sofrer o ensino médio, junto a uma rede de institutos e fundações privadas que foram capilarmente se introduzindo nas diferentes instancias governamentais e nas escolas.

A explosão da presença do capital na educação vem ocorrendo em uma velocidade e proposições jamais vistas, com apoio de sucessivos governos, sejam de direita ou de esquerda. Um capitalismo predatório, com instabilidade das instituições democráticas, aumento da violência institucional, a privatização da ‘vida’ (dos direitos sociais/humanos), o desemprego estrutural, e tantas outras coisas.

O trajeto pelas pesquisas permite observar que novas formas de exclusão e desigualdade parecem estar se desenhando na educação, o que tornam mais frágil a escola pública. Sendo a educação escolar uma construção social, essas novas formas são constitutivas do atual estágio do capitalismo e de suas contradições. Estudar essa relação parece fértil para uma melhor compreensão do momento atual.

A situação política fortemente polarizada prejudica a análise e compreensão das forças políticas presentes no País e como elas vão construindo o caminho, que ao mesmo tempo tem referencia no movimento internacional e representa um estágio do capitalismo.

Bibliografia citada:

VINOKUR, Annie. Engaging with Steven J. Klees’. ‘A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies’. *Globalisation, Societies and education*, v. 6, n. 4, p. 363-365, 2008.



VII Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
Migración, diversidad e interculturalidad
Desafíos para la investigación social en América latina

DALE, Roger. GANDIN, Luís Armando. Estado, globalização, justiça social, e educação. Reflexões contemporâneas de Roger Dale. Currículo sem Fronteiras, v.14, n.2, p. 5-16, Maio/Agosto 2014.