

A EDUCAÇÃO TECIDA POR FIOS MERITOCRÁTICOS E NEOLIBERAIS: AS INGERÊNCIAS
DE UM GOVERNO PROVISÓRIO

*O estudo é a arma do tiro certo,
mas a ignorância fez seu trabalho desde cedo*

Mel Duarte

Alexandrina Monteiro¹

Aparecida Neri de Souza²

Dirce Djanira Pacheco e Zan³

Selma Venco⁴

A Fundação Ulysses Guimarães, vinculada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do presidente interino e provisório Michel Temer, publicou em outubro de 2015 o documento “Uma Ponte para o Futuro” no qual apresenta conjunto de medidas para um provável novo governo, se concretizado o afastamento e deposição da presidenta Dilma Rousseff (PT). O documento foi seguido de outro denominado “A travessia social”, publicado em abril de 2016, detalhando medidas sobre as políticas sociais inscritas no primeiro. O texto aqui apresentado tem como objetivo analisar as diretrizes sobre as políticas educacionais anunciadas nesses dois documentos.

As propostas neles apresentadas retomam o projeto liberal-conservador, interrompido, ainda que parcialmente, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, e apontam premência na implementação do projeto. Segundo Fagnani e Caccia Bava (2016)⁵ “as condições objetivas estão dadas pela ampla base parlamentar disponível, suficiente para alterar o texto constitucional”. Optou-se pela não abordagem das medidas que tramitam no Congresso Nacional, limitando-se o presente ensaio às proposições contidas nos dois documentos que sinalizam as ações e os programas no campo educacional do governo do vice-presidente Michel Temer que, embora interino e provisório, é por ele compreendido como permanente. A hipótese que percorre o presente capítulo é a de que o Brasil estaria retomando políticas educacionais construídas, em parte, durante a ditadura civil-militar

¹ Professora e pesquisadora da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp). Doutora em Educação pela Universidade de Campinas (Unicamp).

² Professora e pesquisadora da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp). Doutora em Educação pela Universidade de Campinas (Unicamp).

³ Professora e pesquisadora da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp). Doutora em Educação pela Universidade de Campinas (Unicamp).

⁴ Professora e pesquisadora da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp). Doutora em Educação pela Universidade de Campinas (Unicamp), com estágio pós-doutoral no Laboratoire Genre, Travail et Mobilités da Université Paris X.

⁵ Fagnani, Eduardo; Caccia Bava, Silvio. A trincheira das ideias: resistir para impedir a barbárie. #Governo sem Voto. Artigos. Maio, 15, 2016. Disponível em <<http://plataformapoliticasocial.com.br/artigo-1-a-trincheira-das-ideias-resistir-para-impedir-a-barbarie/>> . Acesso 25.jun.2016

e, em parte, aquelas do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), essas últimas especialmente embaladas pelas orientações para a educação oriundas do Banco Mundial, nos anos 1990.

Apreende-se que a política governamental nos dois documentos divulgados busca construir um novo quadro jurídico com recomendações severas de revisão da Constituição Federal, como referência para a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico que amplia a inscrição subalterna do Brasil, sob a hegemonia da globalização financeira, para: “executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias (...); realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial” (p. 18). Da mesma forma, os documentos propõem o aprofundamento da concepção de Estado gerencial implementado na gestão Fernando Henrique Cardoso e do então ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira.

A premissa para tal opção política reafirma, por um lado, o papel do Estado como o responsável pela formulação e pelo financiamento das políticas públicas; mas, por outro, reconhece seu caráter de captador de recursos junto às empresas privadas e ao terceiro setor, com os quais a execução dos serviços públicos, destacadamente saúde e educação, pode ser compartilhada.

A concepção gerencialista de Estado possibilita uma atuação mais direta de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, visando a um movimento que defende a necessidade de uma “nova administração pública”, mais afeita, de acordo com Bresser Pereira (2007), ao avanço tecnológico mundial e definida a partir de alguns critérios: orientar a ação do Estado ao cidadão cliente; adotar formas de controle em busca de resultados; repassar ações concernentes aos serviços sociais e “científicos competitivos”.

Ambos os documentos – A ponte para o futuro e a Travessia social – caminham na mesma direção: o Estado deve primar pela agilidade baseada na flexibilização das organizações e com marcas de eficiência. Nessa lógica, duas dessas marcas são aqui destacadas: a incorporação da flexibilidade, e, o ‘prestar contas’, o *accountability* dos funcionários - seja ao órgão contratante ou, em consonância com a própria sociedade. “Uma agenda para o desenvolvimento” contempla:

(h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes; (i) na área trabalhista, permitir, que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos” (A ponte para o futuro, p. 19)

Em “A travessia social”, afirma-se que:

enfrentamos as consequências de erros de governança e de escasso controle social das políticas públicas e instituições” (p.6). O Estado brasileiro chegou ao seu limite (...). Se não há futuro possível para a expansão do

Estado (...). Se os gastos públicos não podem crescer como proporção da renda nacional, ainda assim precisamos recuperar espaço fiscal para tratar dos bens públicos (...) através do corte de despesas necessárias ou improdutivas, ou por meio de ganho de eficiência (p.7)

O caminho para o crescimento apontado em “A travessia social”, é o Estado gerencial, vez que não será mais o provedor direto dos bens públicos colocados à disposição da população, mas somente naqueles em que “o mercado tenha dificuldades de prover” (p.8).

É reiterado, ainda, no mesmo documento, que a retomada do crescimento só será possível se o setor industrial for mais produtivo, e a via para tal concretização residiria na adoção das seguintes medidas: flexibilização das “regras trabalhistas”; revisão do sistema tributário; e abertura comercial.

No governo Fernando Henrique Cardoso, a mídia teve papel fulcral, apoiando a avalanche de privatizações, avultando argumentos da inaptidão do Estado para gerir empresas públicas. Todavia, como observado nas citações mencionadas, não se trata de privatizar *tout court*. Embora os documentos não especifiquem as formas de gestão das políticas públicas é possível inferir que, se aprofundado o modelo de Estado gerencial, haverá a transferência da gestão de políticas sociais para o “setor público não-estatal”, especialmente para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

O Estado gerencial adota medidas oriundas do setor privado, tais como o estabelecimento de metas e o forte controle sobre trabalhadores e trabalhadoras visando à acumulação. Por que haveria o Estado de adotar esta lógica se sua atribuição é a de viabilizar o acesso de direitos aos cidadãos? Em consonância com o documento “Uma ponte para o futuro”, há uma subordinação dos direitos sociais à “questão fiscal”:

(...), a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro. Ainda que mudássemos completamente o modo de governar dia a dia, com comedimentos e responsabilidade, mesmo assim o problema fiscal persistiria. Para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais (p.5-6)

Haveria, nesta perspectiva, uma retomada dos “ajustes macroeconômicos” que dizem respeito à disciplina fiscal, redefinição de prioridades do gasto público, reforma tributária, liberalização dos setores financeiro e comercial, atração do capital internacional mediante privatizações, com consequências diretas e visíveis de retração das políticas sociais, entre elas a da educação. O tema da governabilidade também estaria sendo retomado, como conceito instrumental de suporte à implementação de políticas neoliberais; este conceito está associado à gestão eficiente que exige reformas estruturais. Retomando as análises de Gaudêncio Frigotto (1984), é possível afirmar que as políticas educacionais estariam sendo produzidas associadas às políticas liberal-conservadoras.

A adoção de medidas oriundas do setor privado para a constituição de um Estado gerenciador é fortemente marcada nos dois documentos, e fundamenta a proposta política do governo interino e provisório de Michel Temer. Logo no início de “Uma Ponte para o Futuro”, no item denominado **O retorno a um orçamento verdadeiro**, afirma-se que “*o orçamento é a peça mais importante de uma legislatura (...) a sociedade e o parlamento é que elegem suas prioridades, conforme os recursos e as necessidades (...) torna-se necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas como no caso dos gastos com saúde e com educação*”. (grifo nosso)

As marcas de um Estado que pretende se desresponsabilizar, passando a adotar um mínimo de investimento em questões básicas como educação e saúde, podem ser percebidas tanto na proposta de desvinculação dos recursos da educação e da saúde de fontes tributárias, como também pela insignificante valorização dada a essas áreas nos documentos. Aventa-se, portanto, a hipótese de que ocorra o fim da obrigatoriedade do uso de 25% dos recursos dos estados e municípios e 13% da União para a educação – avanço que havia sido garantido pela LDB de 1996; de igual forma, encontra-se ameaçado o financiamento da educação via FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, fundo cuja contribuição do governo federal representa 10% do total depositado.

Convém ressaltar, também, que o projeto de desenvolvimento proposto pelos dois documentos tem centralidade na discussão a respeito do lugar do Estado e do mercado nas políticas sociais, em conformidade com as elaborações do Banco Mundial na década de 1990, conforme apreende-se a seguir:

Hoje, há indícios mais claros (...) de que é melhor não se pedir aos governos que dirijam o desenvolvimento (Banco Mundial, 1991, p.1). O Estado é essencial para o desenvolvimento econômicos e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalizador e facilitador (Banco Mundial, 1997, p.1)

E no documento “A travessia social”:

(...) o Estado deve ser funcional, qualquer que seja seu tamanho. Para ser funcional ele deve distribuir incentivos corretos para a iniciativa privada (Uma ponte para o futuro, p.4). Em qualquer horizonte razoável, o Estado terá que renunciar às funções de que hoje se ocupa (...). Os campos naturais de atração de investimento privado serão as concessões de infraestrutura e a criação de bens de alto benefício social por meio de arranjos institucionais público-privados. (2015, p. 8)

As políticas neoliberais, desenvolvidas durante a gestão FHC, fundamentam-se não somente como ideologia e política econômica, mas também são fortemente impregnadas pela racionalidade segundo a qual o mercado que atua apoiado pelo Estado transforma as relações sociais e os papéis das instituições educacionais e de proteção social.

Assim, a educação é compreendida, no documento “A travessia social”, única e exclusivamente como fator de produtividade e a ela é imputada a capacidade de promover mudanças econômicas,

pois estaria na base das relações entre tecnologia, ciência e sistema produtivo. O documento, portanto, não aborda a educação para além de sua compreensão como mero fator de competitividade:

O destino e o lugar das pessoas na sociedade e na economia são definidos por seu acesso ao conhecimento (...). Nosso desafio hoje é muito mais difícil, é integrar estas populações [pobres] nas atividades produtivas e elevar a mobilidade social. Só a educação pode fazer isso (p. 15). (...) a melhoria da produtividade dos trabalhadores repousa na qualidade do ensino inicial” (p. 16)

Mais instigante ainda é o tom redentor que a educação ganha na citação acima. São atribuídos a ela os poderes de “definir o destino e lugar das pessoas na sociedade e economia”, bem como de “libertar os indivíduos das restrições da pobreza, da origem familiar e de sua situação na estrutura de classe” e, dessa forma, “nivelar as oportunidades e melhorar a produtividade do trabalhador”.

As concepções de que investimentos em educação melhorariam a produtividade de homens e mulheres pobres, convertendo-se em capital para esses no mercado de trabalho, e a visão redentora, são as duas diretrizes centrais do documento “A travessia social”. Portanto, a educação, considerada importante estratégia para o desenvolvimento, é portadora de dupla dimensão: “liberta o indivíduo das restrições da pobreza” e melhora a “produtividade dos trabalhadores”. O Banco Mundial, em seus documentos dos anos 1990, considera a educação fundamental como prioridade pelo “impacto direto sobre a redução da pobreza” e essa prioridade foi adotada como política na gestão de FHC. “A principal prioridade da educação brasileira deve ser a melhoria do ensino nas séries iniciais. É aqui que se define o lugar que a criança vai ocupar na sociedade quando tornar-se adulta” (A Travessia, p. 15). A responsabilização exclusiva da educação para superar os limites das desigualdades sociais constitui-se como um verdadeiro desrespeito aos movimentos ligados à educação e à inteligência de brasileiras e brasileiros.

Reiteradamente, afirma-se ser o que nomeiam “ensino inicial” a principal preocupação do governo interino e provisório. Segundo os documentos, pautados pelos resultados de avaliações do sistema educacional, é nessa etapa que residem os piores desempenhos de nossos estudantes brasileiros. Ressalte-se que os dois documentos insistem na existência de uma relação direta entre crescimento econômico e melhoria da qualidade da força de trabalho educada, e nesta direção o processo educativo é compreendido como uma função de produção, no qual o produto é medido pelo rendimento do estudante. Essas medições têm implicações políticas, pois são utilizadas como instrumentos de controle e de responsabilização de escolas e professores – em favor dos interesses voltados à acumulação.

A primeira das implicações é a compreensão de que a superação das deficiências educacionais nas séries iniciais, diagnosticadas por avaliações de larga escala e homogêneas, poderiam ser sanadas pelo pagamento de bônus aos professores pelo desempenho de seus alunos. O “programa de apoio e

desenvolvimento da educação” proposto deverá ter “foco na qualificação e nos incentivos aos professores do ensino básico” e um “programa de certificação federal de professores de 1º. e 2º. Graus (sic!), em todo o país, para efeito de um adicional à remuneração regular, custeado pela União” (Travessia, p.16). Este adicional à remuneração regular do professor, que seria custeado pela União – o bônus – já foi e é experimentado por diferentes estados da federação e por outros países e é questionado por pesquisadores na área acerca de sua eficiência no que se refere à motivação e/ou melhoria de desempenho docente. (OSHIRO, C.; SCORZAFAVE, L. G. e DORIGAN, T., 2015; FREITAS, L. C., 2011; FRYER, 2013).

Os documentos revelam não só uma postura de desprezo pelos avanços realizados na área da educação nas últimas décadas, mas também reflete um desconhecimento da legislação educacional do país, que pretende reformar. Ressalte-se a adoção de uma terminologia construída na ditadura militar⁶ e já ultrapassada pela Constituição Federal (1988) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), como é o caso da nomeação dos níveis educacionais. O documento “A travessia social” ignora que a educação básica, definida pela LDB 1996, contempla a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio; aí contidas a educação de jovens e adultos e a educação técnica e profissional. Os textos apresentados não fazem nenhuma referência à educação infantil e à educação de adultos que se escolarizam tardiamente e tratam a educação técnica e profissional como política de inclusão social. Apesar da notória divulgação e incorporação dessas mudanças na política educacional nas três últimas décadas, o documento insiste em tratar Ensino Fundamental e Ensino Médio como Ensinos de 1º e 2º Graus, respectivamente.

A mudança refere-se a uma outra compreensão do sistema educacional, que se gesta desde a Constituição Federal de 1988, e a proposta de superação de uma dicotomia, herdada do regime militar, entre os níveis de primeiro e segundo grau. Portanto, a insistência do documento em nomear dessa forma o ensino básico só corrobora a compreensão de que é com um passado ainda mais longínquo do que os anos de 1990, que esse governo se propõe a dialogar ou dar continuidade, ou seja, com o governo dos anos 1970.

Além desses destaques, é notável o silêncio ensurdecido acerca da Universidade. Ao mesmo tempo em que apontam para a importância em priorizar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, base da inovação, não se referem à Universidade. Dessa forma, e considerando a concepção de Estado que permeia os dois documentos, ressaltada no início desse texto, é possível vislumbrar que essa pode ser uma abertura para que instituições e empresas de diferentes setores assumam a importante e estratégica tarefa de pesquisa e produção de ciência.

Considerações finais

⁶ A Lei 5672/1970 que reformou o ensino de 1º. e 2º. Graus.

A análise dos documentos divulgados pelo partido do presidente interino, associada às decisões por ele tomadas em menos de dois meses à frente do governo federal, causam preocupação e inconformismo.

Os atos realizados não surpreendem, mas se configuram como um verdadeiro golpe de Estado e, dessa vez, sem a necessidade da intervenção militar. O espectro de ações é vasto e compreende desde a nomeação de ministros com histórico incompatível com o cargo que passam a ocupar, até decretos que suprimem a legitimidade dos processos democráticos, a exemplo do exarado em 4 de julho de 2016, concernente à nomeação dos membros do Conselho Nacional de Educação (CNE), que indica, entre os novos integrantes, proprietários de grandes grupos educacionais privados, os quais compreendem a educação como mercadoria.

Tomamos emprestado o termo “deficientes cívicos”, do ilustre professor Milton Santos (2000), quando do seu artigo publicado durante as celebrações de 500 anos de ocupação do Brasil por portugueses.

Nesse texto, Santos indaga qual é o projeto de Nação existente no Brasil frente às opções da política educacional, que respondem às demandas dos organismos internacionais e de uma política econômica mais ampla, apoiada pelo pragmatismo e distanciando-se da construção do pensamento crítico nas ações da educação.

Compreender a educação como problema técnico e/ou fiscal é reafirmar a assertiva de Darcy Ribeiro: “a crise da educação no Brasil não é crise, é um projeto”!

Referências bibliográficas

DUARTE, Mel. *Negra nua crua*. São Paulo: Ijuma, 2016.

FREITAS, Luiz Carlos. Bônus não Gera Motivação. In *Revista Carta Capital* em 22/07/2011.

FRIGOTTO, G. *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo: Cortez, 1994.

FRYER, R. G. Teacher Incentives and student achievement: evidence for New York City public schools, in *Journal of Labor Economics*, 31(2), 2013. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.1086/667757>

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Ponte para o futuro*. Disponível em <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf> Acesso em 04.jul.2016.

_____. *A travessia social: uma ponte para o futuro*. Disponível em <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf> Acesso em 04.jul.2016.

OSHIRO, Cláudia Oromi; SCORZAFAVE, Luiz Guilherme e DORIGAN, Tulio Anselmi. Impacto sobre o Desempenho Escolar do Pagamento de Bônus aos Docentes do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo, in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 69, n. 2, Rio de Janeiro: abr/jun 2015.

SANTOS, M. *Os deficientes cívicos*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_3_9.htm> Acesso 04.jul.2016.