

(Text 0)

POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E AS TRILHAS INCERTAS DA JUSTIÇA SOCIAL

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA
Universidade Federal do Espírito Santo

Nos últimos trinta anos tem havido um aumento crescente nos estudos epistemológicos, teóricos e metodológicos no campo das políticas educacionais. Este texto tem por objetivo contribuir para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil contemporâneo, situando a análise nas transformações operadas entre a economia e a política brasileira face às exigências de modernização e democratização colocadas com o fim da ditadura militar. A nova (des)ordem mundial, instalada via globalização econômica, trouxe novos desafios para as políticas educacionais, pois uma nova orientação para o Estado e, portanto, para a sociedade civil, surgiu, baseada nos interesses neoliberais. Portanto, este texto se inscreve na perspectiva teórica que estabelece vínculos históricos macroestruturais para a compreensão das políticas educacionais.

A preocupação que orienta a análise aqui desenvolvida centra-se em compreender o processo de formulação e

de execução das políticas educacionais contemporâneas e o papel menor destinado ao Estado na orientação do processo, mas nem por isso menos importante. Essa constatação é assegurada quando se observa o movimento contraditório desenvolvido nos últimos 25 anos, de aproximação (e recuo) da tecnocracia estatal aos movimentos sociais e ao terceiro setor, na esteira da descentralização das políticas educacionais. A realidade social revela que o grau dessa parceria vai depender dos interesses em conflito, assim como a capacidade de implantação das políticas.

Mas o que interessa predominantemente aqui discutir é sobre a confluência de forças e de atores que participam das formulações das políticas educacionais no contexto das reformas dos últimos tempos. Isto é, com as transferências das políticas para o âmbito local, os governos não exercem sozinhos o poder de fazer política, porém dividem muitas das ideias e tarefas com outros atores sociais. Dessa forma, vem sendo feita a revisão da tradição dos estudos das políticas educacionais, centrada na compreensão do papel do Estado para uma abordagem que envolva outros atores responsáveis, junto com o Estado, por uma ação pública.

Barroso (2009) destaca que a concepção de ação pública tem em conta as ações das instituições públicas e de uma pluralidade de atores públicos e privados em interdependência para produzir formas de regulação das atividades coletivas. Nesse sentido, as políticas são mais contraditórias porque múltiplas e permeadas por conflitos diversos. Importante lembrar que os atores são orientados por modelos e enredos historicamente situados, os quais geralmente refletem o poder dominante.

Esta abordagem implica, por isso, que no estudo das políticas públicas, se tenham em consideração as seguintes características: a variedade dos actores políticos e o carácter compósito

da sua constituição; a dimensão multipolar e poliárquica das relações entre os diversos intervenientes e sectores (Estado e sociedade civil, público e privado, governo e administração, central e local); a ausência de linearidade do processo político com a consequente relativização do impacto do momento da decisão; a fragmentação e a flexibilidade da ação pública [idem, pp. 955-956].

A introdução de novos marcos teórico-metodológicos na abordagem das políticas educacionais é decorrente das transformações transcorridas no último quartel do século XX, orientadas por novas formas de regulação no campo da educação. A relação entre Estado e educação foi acompanhada por uma preocupação maior do Estado no controle da eficiência e na sua medição, já que passou a imperar o princípio da governança, que procura romper com as formas tradicionais, hierárquicas e verticais (OLIVEIRA, 2006) em favor da dialética entre o global e o local.

Durante a maior parte do século XX, no Brasil, predominou a tendência à transferência do protagonismo na política educacional para os setores responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento econômico do país. Essa tendência foi complementada por novas práticas do Governo Lula, ao mesclar o debate e os projetos com outros atores, como pôde ser observado na aproximação maior estabelecida pelo Ministério da Educação com a academia. Esse foi o momento em que se ampliou o direito à educação ao mesmo tempo em que grande parte da produção científica foi sendo “encomendada” e incorporada pelas políticas e planos dos governos, a despeito de concretização das condições necessárias para a execução de uma determinada política educacional.

Certamente, são muitas as variáveis que devem perpassar a análise aqui pretendida, contudo é seguro afirmar que a predominância do conhecimento instrumental e a flexibilização

das ações públicas deixam dúvidas em relação a um pretenso avanço político e pedagógico que teria sido provocado pelo estreitamento das parcerias entre pesquisadores e governos. Para lembrar Weber (2009), a intelectualização e a racionalização crescentes não equivalem a um conhecimento geral crescente acerca das condições em que vivemos.

No caso norte-americano, Lessard (idem) identifica a presença de fundações e institutos privados em interface com o político, com o mundo do saber e com os diversos universos de ação social. A análise do autor sobre programas adotados nos EUA, especificamente a política americana de certificação de professores do ensino primário e secundário, leva a entender que, mesmo sendo observada a presença de duas agendas de reforma (os “profissionalistas” e os “desregulamentacionistas”), as duas foram formuladas e acompanhadas por fundações e institutos privados que fabricam pesquisas e utilizam-nas como referência para a tomada de decisão.

No contexto da globalização e da terceira revolução tecnológica, as políticas educativas apresentaram-se mais estreitas à retórica da força da razão pautada na experiência prática, isto é, na adoção de políticas e programas criados tendo como base a relevância dos dados apontados pelas pesquisas científicas, geralmente mensuráveis. Lessard (idem) analisa o momento atual em que as políticas educativas estão vivendo a armadilha “da evidência”. Segundo o autor, a política educativa “baseada na evidência” objetiva ajudar as pessoas a tomarem decisões a partir de informações tiradas das melhores pesquisas. No Brasil, essa tendência pode ser observada na política de avaliação em larga escala que divulga para a sociedade os índices de desempenho alcançados pelas instituições em todo o país.

Na tradição da sociologia francesa, Derouet (2009) registra, nestes últimos 30 anos, um novo círculo interpenetrado

de resultados da pesquisa com as preocupações da gestão. No interior desse círculo composto de grupos diversos, se opera a reproblemização dos resultados da pesquisa em diretrizes políticas; é também aí que são definidas as prioridades que orientarão a atribuição dos créditos aos organismos de pesquisa.

Derouet (idem) mostra que o estudo das relações entre ciência e política, na área da educação, tem sido objeto de importantes debates, em particular, no que se refere ao *status* da pedagogia; ao vínculo entre teorias e práticas; à capacidade do sistema para responder, de maneira operacional, às indagações dos docentes e dos atores da esfera política; ao consenso que, em matéria de igualdade de oportunidades, é realizado em cada nível etc. Além disso, ele menciona que, localmente, a regulação de cada sistema educacional se pauta em objetivos mensuráveis e em comparações internacionais que visam definir os níveis de desempenho.

A presença de novos e múltiplos atores públicos, provocada sobremaneira pelas políticas descentralizadoras dos governos nestes últimos 20 anos, complexifica a realidade social e, por sua vez, as investigações, porque fragmenta e flexibiliza a ação social. Uma diversidade de atores mobiliza conhecimento para agir no plano político e, muito mais que antigamente, os atores políticos são obrigados a justificar racionalmente as suas propostas e as suas opções. Delvaux (2009) afirma que, cada vez mais, as próprias políticas públicas põem em prática dispositivos de regulação baseados na difusão de conhecimentos. Essas evoluções foram resumidas em noções muito pobres como “sociedade do conhecimento”, “new public management” ou “pós-burocracia”. Essa ideia leva a crer que o Estado não tem mais uma posição preponderante na ação pública, pois essa se desenvolve em múltiplos níveis interdependentes.

Com base nessas premissas balizadoras dos estudos atuais sobre as políticas educacionais, este texto discute o contexto nacional da consecução dessas políticas no Brasil após a ditadura militar, baseadas em reformas que levaram à descentralização e à privatização dos serviços. Após isso, procura discutir o(s) princípio(s) de justiça social empreendido(s) em um cenário contraditório com a influência de diversos atores sociais e seus múltiplos interesses.

Contexto das políticas educacionais no final da década de 1980: modernização e democratização

O fim da ditadura militar brasileira, resultado de uma transição democrática negociada entre políticos e empresários premidos pela aguda crise econômica expressa por uma alta taxa inflacionária e da dívida externa, além da redução do poder de compra da população e da forte presença dos movimentos sociais, marcou a retomada do país na direção da modernização de suas estruturas políticas e econômicas e da democratização nos moldes da globalização capitalista. Nesse cenário, a educação foi um campo fértil de experiências tensionadas entre a pauta da modernização e a da sua democratização. De modo geral, a modernização da educação representa seguir os princípios da racionalização econômica, baseada na eficiência, eficácia e rendimento ao menor custo; e da democratização do ensino compreendida como massificação que conserva as desigualdades intelectuais e sociais, assim como a participação e a autonomia dos trabalhadores, exercidas formalmente nos espaços institucionais especificamente reservados para isso.

Durante toda a década de 1980, quando os trabalhadores da educação, organizados em movimentos reivindicativos, poderiam alcançar um poder de participação e de democratização

da escola, suas possibilidades de concretização ficaram limitadas ao pragmatismo e instrumentalismo hegemônico. A despeito da conquista constitucional do princípio da gestão democrática da escola pública, as muitas reformas educacionais implantadas na década de 1990 serviram para tornar tímida a democratização da gestão, pois contribuíram para aumentar a responsabilização dos trabalhadores com o processo pedagógico, sem a contrapartida técnica e financeira necessária para dar sustentação ao cumprimento dos objetivos da gestão e do trabalho docente.

O argumento central defendido nesta seção é de que o processo de democratização do Brasil e da educação foi interpelado pela lógica imperativa da globalização econômica e cultural (reconhecida como modernização), fundando determinados aspectos que reduziram o poder de organização dos trabalhadores docentes. Portanto, trazem limites na experiência da gestão democrática da educação pública destes últimos 25 anos.

Ademais, observa-se que a democratização quantitativa caminha a passos lentos, quando se analisam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE) referentes ao número de anos de estudo da população de 10 anos ou mais de idade e se observa que, no ano de 1993, esta população tinha uma média de 5,0 anos; dez anos depois, em 2003, houve um aumento para 6,4 anos; e, em 2011, a população chegou a 7,3 anos de estudo. Importa destacar que o tempo de escolarização básica obrigatória para todos os brasileiros, com a emenda constitucional n. 59/2009, é de 13 anos. Esse crescimento tímido em quase 20 anos de implantação de políticas de acesso e permanência revela a precariedade das políticas educacionais implantadas ao longo desses anos. Portanto, é permanente o desafio de superar os históricos problemas da educação brasileira, sem falar na fragilidade dos

aspectos qualitativos denunciada pelas avaliações em larga escala, não obstante serem instrumentos que pouco traduzem uma qualidade referenciada socialmente.

A globalização econômica e cultural apresentou uma dinâmica mais acelerada na produção e circulação das mercadorias, ao mesmo tempo em que transformou o trabalho (e os trabalhadores), atualmente fragmentado em diversos setores dominados pela área dos serviços; mobilizou o nacional para o transnacional, dificultando a proteção da soberania pelos Estados; e, exigiu a consolidação da modernização tardia, enquanto sua obsolescência foi comprovada pelos países centrais. Os efeitos dessas dimensões no campo educativo são observados por meio das novas formas de regulação orientadas pelo Estado brasileiro, marcadas fortemente pela descentralização das atividades financeiras e de gestão para as escolas e para os trabalhadores, e pelo controle dos resultados coordenado pelos instrumentos de avaliação em larga escala.

Os argumentos em favor das estratégias de descentralização da gestão afirmam a sua característica inovadora, capaz de imprimir autonomia, eficiência e eficácia aos sistemas de ensino básico. Afirma-se, ainda, a possibilidade de que a descentralização facilite a transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais, no que diz respeito aos currículos escolares, ao orçamento e à utilização dos recursos financeiros, ao trabalho docente e, até mesmo, à avaliação.

De um lado mais crítico, argumenta-se que as atuais estratégias de gestão incorporam uma visão estratégica que incide sobre a organização racional do sistema, estimulando a aquisição, pelos agentes escolares, de atributos gerenciais que privilegiam a gestão física e financeira da escola. Esta é, sem dúvida, uma estratégia que busca levar as instituições públicas a trilharem novos caminhos organizacionais que as aproximem das suas congêneres do setor privado.

Para a política nacional (e internacional), mais urgentes agora passam a ser os objetivos da racionalização e da optimização. Os estudos de Lima (2003, 2012) apontam que as políticas educacionais dos últimos vinte anos fizeram um deslocamento da esfera da democratização para o universo da modernização, já que os desafios mais consagrados no contexto atual estão dominados pela ideologia do tipo neotayloriano. Isso não quer dizer, destaca o autor, que se passou a ignorar a necessidade de democratizar o sistema educativo e a escola, mas é como se sua aquisição já tivesse sido alcançada.

Importa ressaltar que o discurso da democratização não é completamente afastado, mas antes reconvertido e subordinado à ideologia da modernização, “ao mesmo tempo que se constrói uma nova semântica da modernização que permite utilizar as mesmas palavras (democratização, participação, autonomia, descentralização, justiça social etc.) com novos significados” (LIMA, 2003, p. 124).

Para o autor supracitado, o pensamento de Taylor sobrevive no quadro ideológico mais alargado do capitalismo liberal e das concepções elitistas da democracia com a introdução do racionalismo na organização, fazendo emergir um verdadeiro programa “hiper-racionalista”. A rigor, desde o século XIX, “a racionalização é um fenômeno que permeia cada uma das principais instituições da sociedade capitalista” (HELD, 1987, p. 134). Ao tratar da “hiper-racionalização”, Lima (2003) quer chamar a atenção para o fato de a modernização contemporânea significar a racionalização, a eficácia, a eficiência, o foco no alcance da solução certa, a optimização, a prioridade na relação favorável custo/benefício, o progresso. O autor afirma que o império da racionalidade econômica institui a procura da eficácia à escala universal.

Nesse contexto, novas formas de regulação são implantadas com o fim último de garantir a eficácia e a eficiência nas

organizações educacionais, tendo como prática a participação dos trabalhadores docentes e da comunidade na gestão de “novas práticas” que conduzam a uma escolaridade adequada aos interesses do capitalismo transnacional. Dessa forma, as reformas educativas assumiram um caráter descentralizado, autônomo e avaliador.

Esse modelo de regulação é conhecido como “quase mercado” ou “pós-burocrático” (LIMA, 2003; MAROY, 2011a; BARROSO, 2009), pois valoriza a privatização da oferta educacional por considerar que há uma maior eficácia no setor privado e, sobretudo, porque fomenta uma cultura profissional individualizada. As críticas em relação aos sistemas educacionais foram pautadas nas evidências do caráter burocrático das instituições ligado a um Estado-Nação, não mais existente no contexto da globalização.

Na esteira do deslocamento político da perspectiva de nação para uma ideia transnacional, o Estado educador, no final do século XX, se transformou em um modelo de Estado avaliador. E, ao mesmo tempo em que o Estado conduziu (e controlou) a expansão da escolarização, estimulou o mercado educacional na oferta tanto da educação básica quanto da superior. Essas novas formas de dominação são reconhecidas como modelos pós-burocráticos, os quais substituem o controle hierárquico pelo autocontrole; a obrigação de meios para a obrigação dos resultados; a regulamentação pela avaliação.

Um conjunto de reformas políticas e econômicas deu início a uma crescente diversificação de papéis interpretados pelo Estado com relação à educação. Ao mesmo tempo em que o Estado conduziu (e controlou) a expansão da escolarização, estimulou o mercado educacional na oferta tanto da educação básica quanto da superior. O projeto neoliberal de reduzir o tamanho do Estado, no Brasil, teve ênfase durante os anos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), não

obstante o fato de o controle permanecer atuante, sobretudo, por meio dos sistemas de avaliação implantados em larga escala. Essa tendência de expansão do setor privado da educação não cessou no Governo Lula (2003-2010), conforme revelam os dados oficiais do Ministério da Educação, que confirmam a redução de 2,6 milhões de matrículas no sistema público de ensino entre os anos de 2007 e 2010. Em contrapartida, o setor privado ganhou 1,2 milhões de matrículas e teve crescimento de 18% na quantidade de estabelecimentos escolares, enquanto isso a rede pública encolheu 6%, do ensino fundamental ao ensino médio (REVISTA CARTA CAPITAL, 2011).

Para ilustrar os argumentos aqui delineados, torna-se necessário destacar resumidamente o contexto político nacional de ingresso do Estado brasileiro na nova ordem mundial da globalização, caracterizado pela intensa privatização e descentralização das ações do governo.

Contradições da democracia e da força do privado na política nacional

Em 1985, período em que se inicia uma etapa da história política brasileira denominada de *Nova República* pelo presidente Tancredo Neves, eleito no Colégio Eleitoral, o Estado entrava em um processo de redemocratização e herdava uma aguda crise econômica, que foi tratada com o estabelecimento de medidas de severa austeridade fiscal. O objetivo era combater a inflação, mesmo em detrimento de políticas de crescimento econômico.

Essa virada política – da redemocratização e da estabilidade fiscal – pode ser analisada como emblemática na adoção do modelo neoliberal de desenvolvimento. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a ingovernabilidade passou a fazer parte do conteúdo estratégico dos debates que

visavam à implantação das teses neoliberais. Em 1989¹, a via da democracia representativa figurada na eleição direta para o cargo da Presidência da República, após um longo interregno, legitimou as forças conservadoras que continuaram a reproduzir o *status quo* vigente. Porém, naquele momento situando a crise no papel excessivo do Estado, numa ruptura radical com o legado nacionalista estatal do Brasil. Ou seja, os próprios instrumentos – o Estado e o nacionalismo, utilizados pelo capital para o seu desenvolvimento –, passaram a ser o centro do problema.

a Nova República deslocou o centro de gravidade da crise econômica para uma crise geral do Estado, do governo, das instituições. É verdade que já havia sido a crise econômica sob o último governo militar que, forjando uma crise política, abriu o caminho para a total desmoralização do governo militar, mas a crise política não careceu de solucionamento da crise econômica para ser contornada: ao contrário, é em meio à intensidade da crise econômica que se dá a construção da Nova República. Esta constitui, exatamente, um movimento de politização da economia: a crise econômica deveria ser resolvida pelo novo regime democrático. Ao falhar nessa promessa, a Nova República potenciou o descrédito da política, num movimento simétrico [OLIVEIRA, 2003, p. 32].

Para o cumprimento do modelo neoliberal, o então presidente Fernando Collor (1990-1992) adotou a agenda de privatização das estatais e de desregulamentação dos mercados, bem como uma reforma administrativa no bojo da reforma do Estado. Houve um esforço do governo na abertura e na

¹ Nesse mesmo ano, isto é, no desenrolar das eleições presidenciais, caiu o Muro de Berlim e já se prenunciava o fim da URSS, fenômenos que, trabalhados ideologicamente, contribuíram para criar um clima de “fim da história” e de triunfo do capitalismo com sua globalização.

inserção do Brasil no processo de globalização, haja vista o lançamento da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), cujo objetivo foi aumentar a eficiência na produção e na comercialização de bens e serviços, por meio da modernização da indústria.

Os três presidentes do período 1985-1994, Sarney, Collor e Itamar Franco, iniciaram privatizações graduais e fizeram pequenas tentativas de liberalizar a economia. Com a implantação do Plano Real, a partir de 1993, ocorreu uma nova forma de expressar a tradicional dependência da economia brasileira com relação aos centros dominantes do capitalismo. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, as “reservas” presidenciais desapareceram em relação à desnacionalização da economia brasileira. Dessa forma, o capital especulativo conseguiu generalizar-se no país.

A partir dessa lógica, o governo criou o cenário de uma democracia liberal que, na tentativa de conservar sua legitimidade, lançou mão de artifícios técnicos para operacionalizar as mudanças impostas no processo de globalização econômica dependente. Assim, o processo de privatização no Brasil foi amplo e se estendeu a quase todas as empresas públicas das áreas da mineração, eletricidade, ferrovias, portos, rodovias, telecomunicações, água, esgoto e bancos. Entre outubro de 1991 e março de 1999, foram vendidas 115 empresas estatais, com o argumento de reduzir os gastos federais e modernizar a infraestrutura brasileira.

Nesses termos gerais, o Governo FHC deslocou o tradicional modelo brasileiro de desenvolvimento capitaneado pelo Estado para um novo, baseado nas relações de força do mercado e na regulação governamental. O modelo tradicional de planejamento central dirigido por investimentos das empresas estatais foi transferido para as agências reguladoras. Assim, foram criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica

(ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que substituiu o monopólio da Petrobrás por meio de novos mecanismos de concessão e privatizações.

A década de 1990, então, simbolizou uma mudança nos padrões modernos do capital que buscava a recuperação de suas crises intermitentes. O Estado entrou em crise porque a economia (o mercado) entrara antes. Tanto em sua versão neoclássica quanto em sua versão regulacionista, o Estado organiza o *modus operandi* do capital. De um lado, quando é avisado para não intervir nas relações mercantis, ele cumpre, contraditoriamente, uma função do capital em estimular a concorrência e a competitividade dos sujeitos e das empresas. Do outro lado, burocratiza as relações políticas e mercantis quando é chamado para advogar e executar diretamente as ações do mercado.

A premissa norteadora do governo do então presidente FHC foi assentada na crença de que a modernidade seria alcançada mediante o aprofundamento dos elos internacionais. Sua proposta tratou de estabilizar a economia para alcançar uma modernização no padrão de consumo e lograr competitividade internacional adequada para a indústria aqui localizada. Para tanto, promoveu-se uma intensa privatização das empresas públicas deficitárias e das rentáveis (a Companhia Vale do Rio Doce é um exemplo); centrou-se no ajuste fiscal, na redução do tamanho do Estado e dos benefícios da previdência. Enfim, o Governo FHC conseguiu aprofundar a inserção subordinada da economia ao capital internacional.

Foi tomada uma série de medidas cuja consistência demonstrava a tentativa do governo de redefinir completamente a modernização historicamente desenvolvida no país. A meta do então presidente FHC foi preparar o Brasil para o século XXI, como afirmara inúmeras vezes em seus discursos. O

cenário futuro previsto por aquele governo se enquadrou no marco da globalização, em acordo com as orientações coordenadas pelos organismos multilaterais, que buscavam conjugar as ações dos grandes grupos econômicos entre si, a fim de controlar o desenvolvimento do capital dentro de uma estrutura não mais rigorosamente organizada ou jurídica, como é a figura do Estado.

Durante sua primeira gestão, FHC conseguiu aprovar uma série de emendas constitucionais que deram fim a monopólios estatais e criaram novas agências federais, com o objetivo de regular as empresas que tinham concessão. Surgiram novos mercados e ordenamentos jurídicos em setores como os de petróleo, gás natural, telecomunicações, energia elétrica, mineração e transportes. Houve uma redefinição dos elos entre o aparelho estatal e a sociedade, por meio de ampliação da ação das organizações não governamentais e de muitos serviços sociais descentralizados para os governos estaduais e municipais. Com a reforma administrativa, foi reduzido o número de funcionários.

Oliveira e Turolla (2003) denominam o primeiro mandado de FHC de período de “estabilização com desequilíbrio”, devido à acumulação insustentável economicamente da dívida pública e do passivo externo. “Essa ‘herança’ de FHC para FHC’ restringiu o raio de ação da política econômica do segundo mandato, mesmo com a mudança do regime cambial” (idem, p. 197). Portanto, a partir de 1999, as políticas econômicas foram focadas no rigor fiscal, nas metas de inflação e no câmbio flexível.

Com base na lógica economicista, o Governo FHC arquitetou o quadro de sua governabilidade²: identificou as esferas

² A rigor, governabilidade, que passou a ser sinônimo de democracia, é considerada a fase de maturidade política do país. Esse foi um movimento de

da sociedade que deveriam ser governadas pelas autoridades políticas, aquelas que ficariam no campo das trocas mercantis ou no autogoverno e as comunidades que assumiriam as responsabilidades no interior da sociedade civil. A concretização factual dessa análise pode ser observada no extenso processo de privatização e na presença marcante das organizações não governamentais (ONGs) nas políticas sociais, ambientais, educacionais etc.

Dessa forma, ao lado da privatização, a reforma do Estado estabeleceu a prática descentralizada no atendimento dos serviços sociais. Com isso, as ONGs, o Terceiro Setor e os movimentos sociais, antes organizados em repertórios de lutas no entorno de grupos sociais, se institucionalizaram e passaram a assumir a execução de políticas públicas. No Governo Lula (2003-2010), houve um aprofundamento nessa dinâmica de busca de equilíbrio (ilusório na periferia do capitalismo) entre o atendimento aos direitos sociais e a economia transnacional. Por meio de políticas públicas federais, o Governo Lula investiu na capacidade de consumo de milhões de brasileiros pobres.

Esse governo deu seguimento ao projeto econômico de seu antecessor, mas empreendeu um maior esforço político e financeiro nas questões sociais, sem mexer de forma efetiva na redistribuição da renda. Além da ampliação da bolsa família e do salário mínimo, houve expansão na oferta do ensino superior, profissional e na educação básica. Mesmo assim, continua pequena a quantidade de anos de estudo da população

deslocamento estratégico, com objetivos de estabelecer consenso sobre os rumos traçados na articulação entre Estado e economia. A herança inflacionária e a instabilidade política serviram de mecanismos de legitimação do novo discurso, cujo conteúdo se pautou fundamentalmente na necessidade de reformas que garantissem as condições de governabilidade e de equilíbrio fiscal.

(7,3 anos), o que é um exemplo de que os avanços são insuficientes para dar conta das realidades a serem superadas. É bom lembrar com Merle (2011) que a generalização do acesso ao ensino fundamental e ao exame final do ensino médio não permite falar em democratização do ensino e redução das desigualdades escolares, assim como o aumento contínuo do salário mínimo não é um indicador de uma distribuição mais igualitária dos rendimentos.

Braga (2012) argumenta que o Governo Lula (lulismo) representa uma revolução passiva à brasileira, apoiada na unidade entre duas formas de consentimento popular: por um lado, o consentimento passivo das classes subalternas que, atraídas pelas políticas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais advindos do crescimento econômico, aderiram momentaneamente ao programa governista; por outro, o consentimento ativo das direções sindicais, seduzidas por posições no aparato estatal.

Para além dessas contradições e antagonismos, a realidade é que o Estado brasileiro no século XXI não tem mais capacidade de domínio político de seu território. Segue dependente do capital globalizado, estimulando a “financeirização” da economia. Estado e mercado não são senão faces de um mesmo processo tipicamente capitalista. Esse é um modelo clássico de operar o sistema, conforme mostrado no estudo de Moore Jr. (1983)³, quando analisou o processo de

³ O estudo de Moore Jr. (1983), produzido em 1967 e que se propôs investigar as origens sociais da democracia e da ditadura, destacou a existência de três vias para o mundo moderno. Com reservas, ele denominou a primeira de “as revoluções burguesas”, que geraram alterações violentas nas sociedades inglesa, francesa e americana, aliando a democracia ocidental ao capitalismo. A segunda via também foi capitalista, mas culminou em fascismo durante o século XX. A terceira via foi o comunismo. Ao descrever as maneiras como as classes superiores e as classes camponesas reagiram ao desafio da agricultura comercial, o autor destacou de forma evidente a

modernização do ocidente europeu a partir do Renascimento, alavancado pela combinação da extensão das relações de mercado e a construção de governos centrais fortes.

De acordo com Moore Jr. (idem), esse processo histórico se vê constantemente em tensão, pois o Estado se depara com demandas resultantes do próprio sistema capitalista, e sua democratização é uma consequência política de adequação dos diversos interesses em jogo⁴. No processo de reestruturação do capital, um movimento organizado fez da democracia representativa o instrumento de legitimação do Estado. Os sistemas capitalistas desenvolvidos chegaram à conclusão de que a vigência continuada da democracia se associa, com inevitável viés, à distribuição social de poder e envolve um compromisso que consagra esse viés, o qual se consubstancia na dependência estrutural da sociedade perante o capital.

Assim, as relações entre o capitalismo e as variadas formas de democracia são complexas e vêm sendo traçadas de forma que a “natural” relação Estado e mercado seja desvinculada, como se o funcionamento da economia não dependesse mais das condições internas de cada país, pois a crença é que a economia deve ser assunto dos especialistas, e a política é “comandada” pelo “povo”, que tem a liberdade de eleger seus representantes.

Pautada em dados empíricos, essa afirmativa não pode ser absoluta. Há evidências históricas de que o jogo democrático está sendo desenvolvido segundo cada realidade específica. Contudo, é geral um consenso em torno do modelo liberal da

força revolucionária dos camponeses e os resultados políticos determinados em cada caso histórico estudado. Mas ele entendeu que “por si só, os camponeses podem nunca chegar a executar uma revolução” (idem, p. 472).

⁴ Isso não quer dizer que o desenvolvimento capitalista não se dê em tempos de ditadura, mas historicamente pode-se observar que tais períodos, mesmo que frequentes, não são permanentes.

economia, tanto na direita quanto na esquerda política, cujas discordâncias podem ser sinalizadas no núcleo da gestão, e não no sistema adotado. Pode-se afirmar que existe uma maior autonomia do mercado no processo de globalização acelerada e o que se observa é o surgimento de um contexto em que a economia se desloca da política. Em última instância, o espaço público é dominado pelo privado.

Esses processos de privatização e de descentralização da gestão pública trazem sérios efeitos sociais e políticos para a educação no sentido de acentuar as desigualdades escolares. Além da tradicional dificuldade de estabelecer um projeto educativo comum, atravessado pela oferta privada do ensino para a classe dirigente e por uma pluralidade de modelos culturais, as políticas educacionais segregativas aprofundam a individualização dos percursos escolares.

A educação básica no Brasil do século XXI e a justiça social

No contexto de ampliação dos direitos à educação básica no país, as políticas educacionais são implantadas no sentido de garantir o acesso e a permanência dos alunos das classes populares nas escolas. Certamente, esse processo não é linear e nem mesmo desenvolvido de maneira organizada pelo conjunto dos entes federados. Mesmo porque crescem a participação do terceiro setor e de instâncias privadas da sociedade na execução de políticas em favor do atendimento ao direito à educação. Nessa direção, o mercado educacional se apresenta um campo promissor de produção de mercadorias para favorecer o “sucesso escolar”. Mas, desde que passa a ser uma obrigação de todos a todos, a escola deve cumprir com um ideal ético: a igualdade de oportunidades. Será possível esta escola garantir esse ideal?

O modelo meritocrático da igualdade de oportunidades impõe-se nas sociedades democráticas que consideram todos os indivíduos como iguais em sua essência e com o direito de pretender assumir qualquer posição social. A igualdade de oportunidades aparece como um princípio de justiça eficiente por dar possibilidade aos indivíduos de desenvolverem os méritos, e a escola, assim, exerce seu papel de neutralizar a origem social (DUBET, 2011).

Bourdieu e Passeron (2010) foram os primeiros a denunciar a falácia da ideologia da igualdade de oportunidades. Para eles, as diferenças individuais são, antes de mais nada, diferenças de socialização. Ao impor a todos a norma de excelência própria das classes dominantes, a escola exerce, no tocante às crianças das outras classes sociais, uma violência simbólica que as coloca em posição de inferioridade relativamente aos colegas de origem mais afortunada. Ao dizer-se neutra e imparcial, a escola está a iludir-se a si própria e às famílias populares, pois ao julgar os méritos de todos pela bitola dos patrões da cultura dominante, reproduz a estratificação social atual, ao mesmo tempo em que afirma trabalhar para a sua transformação.

Para Crahay (2000), a igualdade de oportunidades morreu; há que trabalhar no estabelecimento de uma justiça corretiva na escolaridade básica. O princípio “cada qual com as suas capacidades” deve ser substituído pelo “cada qual com as suas necessidades”. Enquanto a escola se atribuir a missão de estabelecer os fundamentos cognitivos, volitivos e culturais, necessários a qualquer indivíduo para ter o seu lugar integral de cidadão na nossa sociedade moderna, ela tem o dever de visar à igualdade dos direitos adquiridos. Esse imperativo moral não é incompatível com o respeito pelas diferenças, pelo menos de algumas. Mas, seria possível se aproximar da igualdade

de oportunidades ao fortalecer a igualdade da oferta escolar entre os diversos grupos sociais?

Nada indica, segundo Dubet, Duru-Bellat e Vérétout (2010), que a escola faz crescer a igualdade de chances para todo o mundo. As hierarquias escolares podem ser também rígidas como as hierarquias sociais e pode ser que elas não sejam justas, mesmo que legítimas. Nada indica que as competências escolares são úteis à atividade social. Elas podem classificar os indivíduos, selecionar as elites e excluir os menos competentes. Quanto aos valores e às atitudes desenvolvidas pela escola, eles não são necessariamente um bem coletivo, pois as sociedades mais educadas não são automaticamente mais tolerantes, mais prazerosas e mais coesas.

Segundo o sociólogo, a escola não é um clone da sociedade. Por sua vez, não dá para pensar que a sociedade pode mudar pelas práticas e políticas escolares. Tudo vai depender da maneira como as sociedades utilizam as qualificações escolares. Portanto, em matéria de coesão social, as características da sociedade, notadamente seu nível de riqueza e de dinamismo, são mais decisivas para alcançar a justiça social que as características dos sistemas escolares.

Ao mesmo tempo, a educação pode ajudar a consolidar um bem comum já que tem o trabalho de mobilizar a razão dos sujeitos para sua participação na gestão dos assuntos da comunidade. Portanto, a educação desempenha um papel decisivo na formação da coesão social. Para Dubet (2011), tendo como referência a educação da França atual, os objetivos da escola perderam sua clareza e sua unidade: espera-se que a instrução socialize os alunos em uma cultura comum, que proporcione formações úteis para o emprego, por fim, que permita o desenvolvimento da personalidade.

Nos marcos do sistema capitalista, a escola deve perseguir vários princípios de justiça. Dentre eles, o primeiro

princípio – igualdade de acesso à formação básica – ainda persiste no Brasil como um grande desafio a alcançar. Nos países desenvolvidos, como a França, essa questão ficou resolvida no início do século XX. A ampliação do direito à educação exigiu um fortalecimento do papel do Estado para garantir sua oferta e acompanhamento, assim como o fortalecimento da autoridade da escola como espaço legítimo de constituição da cidadania nacional. Na contracorrente disso, o Estado brasileiro opta por priorizar políticas centradas na avaliação em larga escala com a justificativa de averiguar os resultados, sem, contudo, manter as condições objetivas e subjetivas necessárias para que realmente haja a garantia da melhoria do trabalho docente.

Em pesquisa desenvolvida nacionalmente (FERREIRA; OLIVEIRA & FRAGA, 2012), foi discutido que o trabalho docente assumiu uma complexidade de grande porte como resultado das políticas educacionais das últimas décadas. Os trabalhadores docentes estão diante de novas situações pedagógicas e políticas na instituição educacional, materializadas em aumento de atividades e em desafios mais abrangentes do ponto de vista social. Nesse processo, as demandas se transformam em exigências de novas performances que passam por tipos de controle mais sutis. Exemplo disso são as avaliações padronizadas e aplicadas nas instituições. De modo geral, elas são incorporadas pelos trabalhadores docentes, com bases assentadas na crença da existência de uma autonomia no trabalho.

De acordo com Oliveira (2006), a precarização e a instabilidade do emprego no magistério público brasileiro ocorrem na forma de contratos temporários de trabalho (que não asseguram os mesmos direitos e garantias dos trabalhadores efetivos), arrocho salarial; ausência de piso salarial; inadequação ou mesmo ausência de planos de cargos e salários; perdas de garantias trabalhistas e previdenciárias oriundas dos processos de reforma do Estado, principalmente as reformas

administrativas e previdenciárias. Além desses fenômenos que desestabilizam a carreira docente, há uma tendência de contratação de agentes para executarem atividades educativas sem necessariamente possuírem a formação pedagógica, inclusive, com organização sindical própria. Essa tendência é observada com força na educação infantil e nos estabelecimentos que adotam a política inclusiva e de tempo integral.

A ação pública desenvolvida pelos múltiplos atores no favorecimento (ou não) de uma educação pública de qualidade socialmente referenciada pode ser observada atualmente nos diversos planejamentos de programas e projetos para a educação básica. Dentre eles, o programa Ensino Médio Inovador é um bom exemplo de construção que envolveu parte da academia que pesquisa o ensino médio. Instituído pela portaria n. 971/2009, o programa teve como objetivo apoiar e fortalecer os sistemas estaduais de educação na adoção de propostas curriculares inovadoras nas escolas de ensino médio não profissionalizantes.

De acordo com o documento orientador do Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI) (MEC, 2013), esse programa integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como estratégia do governo federal para induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio, compreendendo que as ações propostas inicialmente vão sendo incorporadas ao currículo das escolas, ampliando o tempo na escola e a diversidade de práticas pedagógicas, atendendo às necessidades e expectativas dos estudantes do ensino médio.

O PROEMI pretendia superar a dicotomia ensino profissionalizante e ensino propedêutico a partir da diretriz de que o trabalho é um princípio educativo e deve mediar o processo pedagógico, superando o limite do imediatismo e do utilitarismo do mercado. Portanto, a escola do ensino médio deveria tratar do trabalho sem necessariamente ser profissionalizante.

Para tanto, o programa propunha apoiar financeiramente e fortalecer a gestão da escola, a formação dos professores e a participação e protagonismo dos alunos por meio da instalação de fóruns. Tendo em vista a execução do PROEMI no Brasil e sua franca expansão, as redes estaduais de ensino tinham grandes desafios, os quais abrangiam aspectos da gestão do programa que implicavam a ampliação da carga horária do aluno e do professor, instalação de laboratórios para a realização de novas práticas pedagógicas e, sobretudo, implantação de um novo currículo. Ou seja, fez-se necessário um investimento de recursos públicos de grande proporção.

Ao mesmo tempo, esse mesmo governo implantou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), por meio de planejamento feito junto aos empresários. Com esse programa, instituiu o bolsa-formação, o FIES-empresa e o FIES-técnico, ou seja, organizou um desenho para a expansão da matrícula nos cursos técnicos e de formação inicial e continuada, com grande destaque para o investimento no Sistema S. O mais curioso sobre o poder adquirido pelo Sistema S é que ele passa a integrar o sistema federal de ensino, podendo criar escolas e cursos de graduação e de pós-graduação. Com o PRONATEC, o Sistema S ganhou poder e mais dinheiro público para fazer aquilo que fazia há 70 anos, com baixo desempenho.

No conjunto das reformas educacionais, pode-se observar que ocorreu uma naturalização na utilização dos recursos públicos nos espaços privados com o argumento de resolver a herança social de desigualdade social, étnica, racial etc. Como exemplo, o movimento político-empresarial Todos pela Educação, criado em 2005, buscou criar um consenso pela responsabilidade social na melhoria da educação pública a partir de critérios estabelecidos pela lógica do mercado. Dessa forma, procurou influenciar as políticas educacionais

dos entes federados para inscrever uma nova sociabilidade com centralidade no mercado educacional.

Essa miríade de projetos e programas que invadiram os sistemas educativos e suas escolas não pode ser considerada um todo coeso ou até mesmo uma política para a educação básica do país, pois não apresenta uma unidade na diversidade. Esse pode ser apenas o retrato da ação pública no campo da educação, dividida entre interesses republicanos e privados, no contexto de um Estado que perde seu caráter nacional e soberano, preocupado com o equilíbrio fiscal em um mundo em desordem global. Nesse cenário, pelo menos uma pergunta não pode ser calada: quais princípios de justiça estamos planejando para a educação básica?

Considerações finais

Este texto buscou analisar o movimento de democratização e modernização desenvolvido após a ditadura militar no Brasil, identificando suas características assentadas nas políticas de descentralização e de privatização da educação. Após um conjunto de reformas que imprimiram novas formas de regulação para fortalecer o poder privado, as políticas educacionais atualmente implantadas revelam fortes antagonismos que ferem a trajetória de encontro da escola com um princípio basilar de justiça social: igualdade de acesso e de permanência a todas as crianças, jovens e adultos à formação básica.

Referências

- BARROSO, João (2009). "A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal". *Educação & Sociedade. Revista de Ciência da Educação, Conhecimento e Política*, São Paulo, Cortez; Campinas, CEDES, vol. 30, n. 109, pp. 987-1.007.

- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean Claude (2010). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro, Vozes.
- BRAGA, Rui (2012). *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo, Boitempo.
- CRAHAY, Marcel (2000). *Poderá a escola ser justa e eficaz? Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos*. Lisboa, Instituto Piaget.
- DELVAUX, Bernard (2009). “Qual o papel do conhecimento na ação pública?”. *Educação & Sociedade. Revista de Ciência da Educação. Conhecimento e Política*, São Paulo, Cortez; Campinas, CEDES, vol. 30, n. 109, pp. 959-985.
- DEROUET, Jean Louis (2009). “Entre a recuperação dos saberes oriundos da crítica e a construção dos padrões do ‘management’ liberal: pesquisa, administração e política na França de 1975 a 2005”. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi & OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte, Autêntica.
- DUBET, François (2005). *As desigualdades multiplicadas*. Ijuí, UNIJUI.
- _____. (2011). “Justiça”. In: VAN ZANTEN, Agnès (Coord.). *Dicionário de educação*. Rio de Janeiro, Vozes, pp. 524-528.
- _____.; DURU-BELLAT, Marie & VÉRÉTOUT, Antoine (2010). *Les sociétés et leur école: emprese du diplôme et cohésion sociale*. Paris, Seuil.
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade & FRAGA, Livia (2012). *O trabalho docente na educação básica do Espírito Santo*. Belo Horizonte, Fino Traço.
- HELD, David (1987). *Modelos de democracia*. Belo Horizonte, Paideia.
- LESSARD, Claude (2009). “O debate americano sobre a certificação dos professores e a armadilha de uma política educativa ‘baseada na evidência’”. *Linhas Críticas*, Brasília, vol. 15, n. 28, pp. 63-94, jan./jun.
- LIMA, Licínio C. (2003). *A escola como organização educativa*. São Paulo, Cortez.
- _____. (2012). *Elementos de hiperburocratização da administração educacional*. Mimeografado.
- MAROY, Christian (2011a). “Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa?”. In: OLIVEIRA, D. & DUARTE, A.

- Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, Fino Traço.
- _____. (2011b). “Regulação dos sistemas educacionais”. In: VAN ZANTEN, Agnès (Coord.). *Dicionário de educação*. Rio de Janeiro, Vozes.
- MARTUCELLI, Danilo (2011). “Efeitos sociais e políticos da educação”. In: VAN ZANTEN, Agnès (Coord.). *Dicionário de educação*. Rio de Janeiro, Vozes.
- MEC (2013). *Programa Ensino Médio Inovador: documento orientador*. Brasília.
- MERLE, Pierre (2011). “Democratização do ensino”. In: VAN ZANTEN, Agnès (Coord.). *Dicionário de educação*. Rio de Janeiro, Vozes, pp. 174-179.
- MOORE JR., Barrington (1983). *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo, Martins Fontes.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade (2006). “Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes”. *Educação & Sociedade*, São Paulo, vol. 26, n. 92, pp. 753-775, out.
- OLIVEIRA, Francisco (2003). *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- OLIVEIRA, Gesner & TUROLLA, Frederico (2003). “Política econômica do segundo Governo FHC: mudança em condições adversas”. *Tempo Social*, São Paulo, vol. 15, n. 2, pp. 195-218, nov.
- MENEZES, Cynara (2011). “De zero a dez”. *Revista Carta Capital*, São Paulo, n. 675, p. 28, 7 dez.
- WEBER, Max (2009). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, UnB, vol. 1.