



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Formação de Professores

Luciano Vasconcelos dos Santos

**O IDEB além da nossa conta: as relações político-pedagógicas entre o
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a macroeconomia**

São Gonçalo

2019

Luciano Vasconcelos dos Santos

O IDEB além da nossa conta: as relações político-pedagógicas entre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a macroeconomia

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação – Processos Formativos e Desigualdades Sociais



Orientadora: Prof^ª. Dra. Marcia Soares de Alvarenga

São Gonçalo

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CEH/D

S237 Santos, Luciano Vasconcelos dos.
O IDEB além da nossa conta: as relações político-pedagógicas entre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a macroeconomia / Luciano Vasconcelos dos Santos. – 2019.
89f.: il.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marcia Soares de Alvarenga.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

1. Educação básica – Teses. 2. Educação – Aspectos políticos – Teses. 3. Educação – Aspectos econômicos – Teses. I. Alvarenga, Marcia Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Formação de Professores. III. Título.

CRB/7 - 4994 CDU 372

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Luciano Vasconcelos dos Santos

O IDEB além da nossa conta: as relações político-pedagógicas entre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a macroeconomia

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação – Processos Formativos e Desigualdades Sociais

Aprovada em 28 de agosto de 2019.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Marcia Soares de Alvarenga (Orientadora)
Faculdade de Formação de Professores – UERJ

Prof. Dr. Helder Molina
Faculdade de Educação - UERJ

Prof. Dr. Rodrigo de Azevedo Cruz Lamosa
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof^a Dra. Maria Tereza Goudard Tavares
Faculdade de Formação de Professores – UERJ

São Gonçalo

2019

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a um conjunto de pessoas que, de uma forma ou de outra, compartilharam dessa caminhada comigo. A todos vocês, o meu mais profundo respeito e admiração.

Aos colegas da turma, agradeço pelo convívio fraterno, em especial à Tânia, amiga desde os tempos de graduação na UFF. Obrigado por todo o carinho e todo apoio. Sem você, não teria concluído essa etapa.

Aos colegas do mandato coletivo Flavio Serafini pelo companheirismo e afeto que marcam nosso convívio, em especial ao Flavio, à Manu e a Isabella.

Aos professores do Programa pelos diálogos sempre instigantes e pela presença nas ruas, nas manifestações e atos em defesa da educação e da UERJ, em especial à minha professora e orientadora, Marcia Alvarenga pela dedicação, pelo rigor, pela paciência e pelas reflexões que construímos em conjunto.

Aos professores Helder Molina e Rodrigo Lamosa pelas reflexões e contribuições no exame de qualificação e na defesa. Companheiros importantes na luta por uma sociedade mais justa e fraterna.

Aos meus familiares, em especial ao meu pequeno Pedro Ernesto.



RESUMO

SANTOS, Luciano Vasconcelos. *O IDEB além da nossa conta: as relações político-pedagógicas entre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a macroeconomia*. 2018. 89f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

A pesquisa procurou, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação – Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Faculdade de Formação de Professores da UERJ São Gonçalo, investigar as possíveis relações entre os principais instrumentos de política macroeconômica implementadas no Brasil, nos últimos vinte anos que compreendem os governos democraticamente eleitos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inacio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014) e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Que políticas macroeconômicas são essas e quais são seus elementos estruturantes? Em qual contexto de reformas econômicas e educacionais a criação do IDEB se insere? Quais são os protagonistas na formulação, no debate e na implementação das políticas econômicas e educacionais no período estudado? Quais as propostas de políticas públicas em educação implementadas no âmbito da rede estadual de ensino do Rio de Janeiro tendo os resultados aferidos e projetados do IDEB como referência? Em tal processo de aproximação, utilizamo-nos do referencial teórico metodológico do materialismo histórico dialético, para analisar documentos, discursos, programas e legislações que evidenciaram nexos indissolúveis entre as mudanças que vêm ocorrendo na materialidade das relações capitalistas, as respostas encontradas pelo Capital para a reestabelecimento do seu padrão de lucro e acumulação pós-crise das políticas keynesianas, os processos de reformas estruturais no aparelho do Estado e as reformas educacionais vivenciadas no período. A opção política pela conciliação de classes, por parte do Partido dos Trabalhadores e de sua principal liderança, Lula da Silva, permitiu a continuidade da agenda econômica, mesmo que com inflexões periféricas, e fortaleceu a posição do empresariado na elaboração, no planejamento e na execução de importantes políticas educacionais. É neste cenário que a criação do IDEB e as iniciativas de avaliação de desempenho, emergem, e se articulam com o avanço mercantil sobre os eixos estruturantes do processo pedagógico: objetivos/avaliação, conteúdos/métodos, organização/gestão, colocando-os afinados às competências exigidas para a formação do indivíduo “empregável” em ambientes “flexíveis” e sob frágil regulação e proteção das suas condições de trabalho.

Palavras-chave: Relação entre economia e educação. Relação entre macroeconomia e IDEB.

Reforma Gerencial. GIDE.

RESUMEN

SANTOS, Luciano Vasconcelos. *IDEB más allá de nuestra cuenta: las relaciones político-pedagógicas entre el Índice de Desarrollo de la Educación Básica y la macroeconomía*. 2019. 89f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2019.

La investigación buscó en el ámbito del Programa de Posgrado en Educación - Procesos Formativos y Desigualdades Sociales de la Facultad de Formación Docente de la UERJ São Gonçalo, para investigar las posibles relaciones entre los principales instrumentos de política macroeconómica implementados en Brasil, en los últimos veinte años. Estos incluyen los gobiernos elegidos democráticamente de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inacio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Vana Rousseff (2011-2014) y la creación del Índice de Desarrollo de Educación Básica - IDEB. ¿Qué políticas macroeconómicas son estas y cuáles son sus elementos estructurantes? ¿En qué contexto de reformas económicas y educativas encaja la creación de IDEB? ¿Cuáles son los protagonistas en la formulación, debate e implementación de políticas económicas y educativas durante el período de estudio? ¿Cuáles son las propuestas de políticas públicas sobre educación implementadas dentro de la red de escuelas estatales de Río de Janeiro que tienen como referencia los resultados de referencia y proyección del IDEB? En este proceso de aproximación, utilizamos el marco teórico metodológico del materialismo histórico dialéctico, para analizar documentos, discursos, programas y legislaciones que mostraron vínculos indisolubles entre los cambios que han tenido lugar en la materialidad de las relaciones capitalistas, las respuestas encontradas por Capital para restablecimiento de su patrón de ganancias y acumulación de políticas keynesianas después de la crisis, los procesos de reforma estructural en el aparato estatal y las reformas educativas experimentadas en el período. La opción política para la conciliación de clase del Partido de los Trabajadores y su liderazgo principal, Lula da Silva, permitió que la agenda económica continuara, incluso con inflexiones periféricas, y fortaleció la posición de la comunidad empresarial en la elaboración, planificación y implementación de importantes políticas educativas. Es en este escenario que la creación de IDEB y las iniciativas de evaluación del desempeño emergen y se articulan con el avance comercial en los ejes estructurantes del proceso pedagógico: objetivos / evaluación, contenidos / métodos, organización / gestión, poniéndolos en sintonía con habilidades requeridas para capacitar al individuo "empleable" en entornos "flexibles" y bajo una frágil regulación y protección de sus condiciones de trabajo.

Palabras clave: Relación entre economía y educación. Relación entre macroeconomía e IDEB.

Reforma de gestión. GIDE.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Receitas Realizadas Educação	15
Quadro 2 -	Despesas Liquidadas Educação	16
Quadro 3 -	Resultado Líquido	16
Quadro 4 -	Execução Orçamentária	16
Quadro 5 -	Rede Estadual de Ensino em 2011	73

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Ciclo PDCA	78
Figura 2 -	Fluxo do IFC/RS	80
Figura 3 -	Análise SWOT	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAGE	Agente de Acompanhamento da Gestão Escolar
ALERJ	Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CECIERJ	Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
DUDA	Documento Único do DETRAN
FAETEC	Fundação de Apoio a Escola Técnica
FAPERJ	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDERJ	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado do Rio de Janeiro
IDERJINHO	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado do Rio de Janeiro – Bimestral
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior

IPCA	Índice de Preços ao Consumidor – Amplo
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PEE	Programa de Educação do Estado
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação do Ensino Público
SAERJ	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro
SAERJINHO	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro – Bimestral
SEEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
TCH	Teoria do Capital Humano
TPE	Todos Pela Educação
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	ECONOMIA COMO RELAÇÃO SOCIAL	32
1.1	Macroeconomia e seus instrumentos	37
1.2	Neoliberalismo e o Fenômeno da Financeirização da vida	40
1.3	Neoliberalismo no Brasil e os Anos FHC	44
1.4	A Macroeconomia nos Governos Petistas.....	51
2	DA POLÍTICA ECONÔMICA PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL: PERMANÊNCIAS E RUPTURAS	55
2.1	Novos arranjos e a concertação em torno da agenda empresarial na educação	57
2.2	O IDEB na relação entre Economia e Educação.....	60
2.3	O IDEB como expressão de política de regulação e controle.....	63
3	A REFORMA GERENCIAL E A GIDE	67
3.1	Contexto de Implementação da GIDE: o Programa de Educação do Estado	72
3.2	O sistema de gestão integrada – GIDE	77
3.2.1	<u>Instrumentos da GIDE</u>	78
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

Os caminhos da pesquisa que percorremos até o momento carregam como marcas, as inquietações presentes em nossa trajetória de vida, laboral e militante.

Filho de uma pequena família de incansáveis trabalhadores, comecei cedo a perceber as adversidades vivenciadas pela classe. Minha trajetória no mundo do trabalho começou aos quinze anos, combinada com os primeiros passos da militância política no movimento estudantil secundarista carioca, primeiro no Grêmio Estudantil da Escola Técnica Estadual Juscelino Kubitscheck – localizada no bairro do Jardim América, depois no Grêmio Estudantil do Colégio Estadual Olavo Bilac – localizado no bairro de São Cristóvão – onde, como estudante do curso regular noturno, concluí o Ensino Médio. Ao longo deste período também participei ativamente da entidade municipal de estudantes secundaristas do Rio de Janeiro, a AMES – Associação Municipal de Estudantes Secundaristas.

Percebi em minha trajetória escolar a possibilidade de me apropriar dos instrumentos analíticos e empíricos necessários para entender a realidade de estudante-trabalhador em que estava mergulhado. A participação crescente nas ações dos movimentos estudantil e popular da década de 1990 do século passado, exigia leituras e debates acerca dos projetos de educação e de sociedade que queríamos construir.

A escolha pela graduação em Pedagogia foi continuidade deste movimento e, na Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, tive a oportunidade de fazer minha inserção no universo da pesquisa acadêmica através de experiências com monitoria e iniciação científica em meio a militância política no Diretório Acadêmico Anísio Teixeira e no Diretório Central de Estudantes Fernando Santa Cruz.

O fecundo diálogo estabelecido nas várias disciplinas e espaços na Faculdade, alimentou utopias e pavimentou um processo formativo inclinado aos estudos nos campos do Trabalho e Educação e das Políticas Públicas em Educação, eixos que estruturam e acompanham minha trajetória profissional inaugurada nas trincheiras da Educação Popular e Sindical (Diocese de Nova Iguaçu e no Coletivo de Formação do Sindicato dos Bancários do município do Rio de Janeiro) atuando como formador em cursos de lideranças populares e sindicais.

O ingresso na rede municipal de Maricá, como Orientador Pedagógico em 2002, atuando nas escolas municipais Marquês de Maricá, Aniceto Elias e Lucio Thomé e na rede municipal de Niterói dois anos depois como Supervisor Educacional, atuando nas escolas

municipais João Brazil, Heitor Villa Lobos, Honorina de Carvalho e Paulo Freire, colocou-me diante da necessidade de compreender os desafios específicos/cotidianos experimentados na escola pública pelos seus protagonistas: estudantes e profissionais da educação e formular, coletivamente, proposições na perspectiva de contribuir para a superação dos mesmos. Em paralelo, participamos ativamente do movimento docente, compondo a direção do Sindicato dos Profissionais em Educação de Maricá (Sineduc/Maricá) e do núcleo do Sindicato Estadual dos Profissionais em Educação (SEPE) de Niterói.

Em 2013, experimentamos rápida passagem pela gestão da rede de Niterói, na Coordenação da Educação de Jovens e Adultos da Fundação Municipal de Educação. Vivenciando as agudas contradições entre o discurso oficial e a realidade existente nas unidades escolares, enfrentando as tentativas de otimização da oferta da EJA, que em outras palavras, objetivava reduzir o número de unidades que atendem a essa modalidade na cidade. A divergência acerca dos rumos da oferta de EJA em Niterói e das políticas necessárias para a garantia desta como direito aos munícipes que não concluíram sua escolaridade, nos levou a solicitar a exoneração da função e o consequente retorno a escola de origem.

Desde fevereiro de 2016, atuando na assessoria em educação no mandato do Deputado Estadual Flavio Serafini (PSOL/RJ) compartilhamos da dura conjuntura e os enfrentamentos da crise econômica e política em que o país e, em especial, o Estado do Rio de Janeiro se encontram com os perversos desdobramentos que recaem sobre os trabalhadores, os servidores públicos e suas famílias. Atualmente, o Deputado exerce a presidência da Comissão de Educação, trazendo desafios adicionais à caminhada.

Ainda em 2016, o governador Luiz Fernando Pezão encaminhou para a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) 21 projetos de lei, denominado pelos movimentos sociais do Estado como “pacote de maldades”, sugerindo medidas como o aumento de taxas e impostos, a extinção de Autarquias, Órgãos e Fundações, o congelamento de gastos públicos e de salários dos servidores (ativos, aposentados e pensionistas), o adiamento na realização de concursos públicos, extinção de programas de distribuição de Renda, entre outras medidas de caráter draconiano.

Para além das medidas pontuais, interessa-nos entender os mecanismos que produziram a crise e quais as alternativas postuladas.

Enquanto que o diagnóstico hegemônico presente nos relatórios oficiais do governo estadual e amplamente veiculado pelos grandes meios de comunicação colocava a centralidade da crise no inchaço da máquina pública, nos gastos com folha de pagamento e com a Previdência dos servidores públicos, os críticos alertavam para uma profunda crise de

arrecadação, potencializada pela renúncia de bilhões em isenções fiscais e o vultuoso endividamento para, entre outras questões, financiar a realização de megaeventos na capital como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas em 2016.

O professor Bruno Sobral – Faculdade de Ciências Econômicas / UERJ – em seu artigo “Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas” sinalizou um quadro mais complexo no qual identifica na matriz produtiva estadual e no crescente processo de desindustrialização as principais causas da crise fluminense.

A dependência da indústria petrolífera vem associada à natureza volátil do seu mercado, que oscila junto com os interesses geopolíticos e econômicos dos países produtores e das grandes potências mundiais. Em movimento recente, a queda de preços do barril de petróleo no mercado internacional resultou na perda de 4,8 bilhões de reais da receita pública entre 2014 e 2016.

Em paralelo, observa Sobral, que as finanças públicas do Estado são reféns do que ele chama de “estrutura produtiva oca”, concentrada em três nichos setoriais: Metalurgia, Derivados do Petróleo e Química, enquanto assiste o desadensamento de outras importantes cadeias produtivas. A economia fluminense apresenta, por conta disso, ano após ano, trajetória de redução da arrecadação de impostos pelo setor e maior vulnerabilidade às crises nacionais e internacionais.

Importante ressaltarmos também que o Estado é especialmente prejudicado por decisão em âmbito federal que impede a cobrança de ICMS sobre a extração do petróleo.

No acordo denominado Regime de Recuperação Fiscal, a União – principal credor do RJ – opera somente nesta lógica impondo “medidas estruturais” que aprofundam o endividamento ao empurrar para frente um quadro insustentável, autorizando a antecipação de receitas em troca do único ativo disponível: a Companhia Estadual de Águas e Esgotos.

A questão previdenciária, apontada como grande vilã das contas públicas tanto no plano estadual, quanto no plano federal é objeto de prepostas que penalizam diretamente os servidores públicos da ativa, aposentados e pensionistas.

Destacamos o projeto de lei nº 2240, que amplia a contribuição dos servidores para o instituto de Previdência do Estado (Rioprevidência) de 11% para 14%. Este último, associado ao congelamento implica em política concreta de redução de salários. Infelizmente, a despeito de toda a mobilização e em meio à repressão violenta das forças de segurança, 39 deputados estaduais se posicionaram a favor da iniciativa - 26 foram contrários – e em 26 de maio de 2017 a lei nº 7606 entra em vigor.

É de fundamental importância salientar que tal medida não é efetiva para promover o equilíbrio das contas da previdência estadual, organizada em dois modelos: um chamado de plano financeiro, aonde estão os servidores civis que ingressaram no serviço público antes de setembro de 2013 e os servidores militares e que efetivamente apresenta déficit; e outro chamado de plano previdenciário no qual estão os servidores civis que ingressaram depois de setembro de 2013, este superavitário.

O plano financeiro acumula déficits principalmente pela falta de garantias de ativos e por uma série de descapitalizações feitas para atender necessidades conjunturais de caixa. Outras fontes de custeio possíveis, como parcela da arrecadação da emissão do Documento Único do Detran (DUDA) deveriam ser indicadas.

Chamamos atenção também para a Lei Complementar 176 de 30 de junho de 2017 que fixa para o exercício de 2018 as despesas liquidadas do exercício de 2015 corrigidas pelo IPCA do período. Essa política pode provocar o colapso dos serviços públicos essenciais oferecidos à população, que em cenários de crise aguda como a que vivemos demandam ainda mais da assistência do Estado.

Outra demonstração de como a crise se manifesta em setores específicos e atinge a capacidade do Estado na garantia de direitos fundamentais ocorre na aplicação das verbas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Podemos observar, nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, disponíveis na página da Contabilidade Geral do Estado (<http://www.contabilidade.fazenda.rj.gov.br>) relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2017, anos em que a crise se revelou mais aguda, manobras contábeis que permitem que mais de cinco bilhões de reais/ano deixem de ser aplicados, conforme quadros abaixo, elaborados para esta dissertação:

Quadro 1 – Receitas Realizadas Educação

RECEITAS REALIZADAS	2015	2016	2017
Resultantes de Impostos (25%)	8.672.210.931	9.069.380.268	9.439.197.662
Adicionais para Financiamento do Ensino	646.196.968	535.760.857	555.965.104
Transferências do FUNDEB	2.633.217.430	2.570.082.563	2.630.057.279
TOTAL	11.951.625.329	12.175.223.688	12.625.220.045

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo do Estado do RJ – 2015, 2016 e 2017 acessados em junho de 2018 (<http://www.contabilidade.fazenda.rj.gov.br>)

Quadro 2 – Despesas Liquidadas Educação

DESPESAS LIQUIDADAS	2015	2016	2017
Resultantes de Impostos (25%)	3.371.845.506	3.278.057.996	3.411.095.451
Adicionais para Financiamento do Ensino	743.671.651	648.372.186	500.740.252
Transferências do FUNDEB	2.569.774.716	2.634.081.619	2.595.175.612
TOTAL	6.685.291.873	6.560.511.801	6.507.011.315

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo do Estado do RJ – 2015, 2016 e 2017 acessados em junho de 2018 (<http://www.contabilidade.fazenda.rj.gov.br>)

Quadro 3 – Resultado Líquido

RESULTADO LÍQUIDO	2015	2016	2017
Resultado primário	5.266.333.456	5.614.721.887	6.118.208.730
Restos a pagar	24.353.907	330.629.285	942.077.375
TOTAL	5.241.979.549	5.284.092.602	5.176.131.355

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo do Estado do RJ – 2015, 2016 e 2017 acessados em junho de 2018 (<http://www.contabilidade.fazenda.rj.gov.br>)

Neles encontramos uma **ELEVAÇÃO** contínua das receitas - compostas por três fontes: receitas de impostos, transferências do FUNDEB e receitas adicionais, enquanto que as despesas sofreram **REDUÇÃO** no mesmo período.

Outra nefasta manobra contábil é verificada ao consultarmos a página da Transparência RJ monitorando todas as fases da execução das despesas em educação, percebemos uma diferença nunca inferior a **QUATROCENTOS MILHÕES DE REAIS/ANO** entre o que é **EMPENHADO/LIQUIDADADO** e o que é efetivamente **PAGO**, conforme está disposto nos quadros abaixo, também elaborados no desenvolvimento desta pesquisa:

Quadro 4 – Execução Orçamentária Educação

Fases da Execução das Despesas	2015	2016	2017
Empenhado/Liquidado	4.681.565.104	4.542.930.501	4.577.197.511
Efetivamente Pago	4.211.030.348	4.111.336.560	4.091.486.724
Diferença	470.534.756	431.593.941	485.710.787

Fonte: <http://www.transparencia.rj.gov.br>, tabela elaborada pelo autor.

Em nosso entendimento, o atual cenário se configura em oportunidade para o avanço de um **PROJETO DE DESMONTE** da Educação Pública fluminense que não podemos nos abster em denunciar e combater, no qual a UERJ, as outras universidades estaduais, a Rede Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC), a Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ) e a Fundação de Apoio à

Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) são alvo como parte de um processo de ressignificação do papel e redução da Coisa Pública, laboratório de interesses mercantis nacionais e internacionais. Nossa pesquisa se contrapõe frontalmente a esse projeto, seus atores e seus interesses. #UERJRESISTE!

Compreendemos, portanto, que nossa produção acadêmica tem lado e se situa em um espectro de forças e projetos políticos em disputa na sociedade. Assim, a proposta de pesquisa aqui apresentada vem encharcada de intencionalidades e impregnada pelo lugar que ocupamos no mundo. Pretendemos contribuir com o maior empoderamento dos profissionais da educação e do conjunto da comunidade escolar em processos de negociação e/ou enfrentamento político-pedagógico com gestores municipais e estaduais de educação, atentando para relações que entendemos ser determinantes na formulação de políticas públicas para o setor.

Propomo-nos a investigar a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as possíveis relações com os principais elementos da política macroeconômica implementada no Brasil nos últimos vinte anos que compreendem os governos, **democraticamente eleitos**, de Fernando Henrique Cardosos (1995-2002), Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016).

Que políticas macroeconômicas são essas e quais são seus elementos estruturantes? Em qual contexto de reformas econômicas e educacionais a criação do IDEB se insere? Quais são os protagonistas na formulação, no debate e na implementação das políticas econômicas e educacionais no período estudado? Quais as propostas de políticas públicas em educação implementadas no âmbito da rede estadual de ensino do Rio de Janeiro tendo os resultados aferidos e projetados do IDEB como referência?

Concebemos o desenho da dissertação organizada em três capítulos aonde o primeiro foi constituído de um breve memorial, as motivações, perguntas, os objetivos e as opções metodológicas. Também abordaremos a Economia como uma Relação Social Fundamental, o conceito de Macroeconomia e quais foram as políticas Macroeconômicas implementadas nos governos de FHC, Lula e Dilma. No segundo capítulo pretendemos explicitar as relações entre Economia e Educação e as possíveis articulações entre as propostas neoliberais de reestruturação econômica e as Reformas Educacionais adotadas no Brasil no período estudado, com acento para o processo de criação do IDEB e os principais atores presentes na formulação das políticas educacionais. No terceiro capítulo, expomos a reforma gerencial e a GIDE Por fim, as considerações finais.

A Construção do Problema de Pesquisa

A trajetória da economia brasileira desde os anos 1990 foi marcada por movimentações que distinguem este período como singular na história econômica brasileira. A estabilização monetária, a abertura comercial e financeira, as crises cambiais e a introdução do trinômio “regime de metas de inflação, câmbio flutuante e regime de metas fiscais” podem ser considerados os principais eventos que influenciaram essa trajetória.

O crescente protagonismo de economistas oriundos de escolas de economia de influência mais liberal, principalmente a Fundação Getúlio Vargas (FGV) carioca e a consolidação de um conjunto de medidas que passam, em resumo, pela redução de mecanismos de intervenção Estatal na economia, a abertura comercial e derrubada de barreiras protecionistas, a liberalização do sistema financeiro e do fluxo de capitais, a “reforma” do Estado e a privatização de empresas estatais, a adoção de rigorosa disciplina fiscal dos entes públicos e a proteção aos direitos de propriedade intelectual e material, são responsáveis por colocar o país diante de opções microeconômicas que produzem impactos até os dias atuais.

O documento conhecido como Consenso de Washington sistematizou esse programa de ajuste estrutural para países em desenvolvimento gestado por governos conservadores, homens de negócio, diretores executivos/representantes de instituições financeiras internacionais reunidos em novembro de 1989, na capital dos Estados Unidos.

Apresentado como principal condicionante para a concessão de novos empréstimos, logo o receituário de estabilização econômica ganhou a dimensão de única alternativa aos países em desenvolvimento para inserção, ainda que subordinada, na ordem internacional em construção.

Em paralelo, junto com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) à Presidência da República, a fração bancário-financeira da elite brasileira alcançava plena hegemonia do bloco do poder, ocupando direta ou indiretamente importantes postos na estrutura do Estado, impondo como nunca seu ideário.

Desde 1999, após intenso ataque especulativo, a política macroeconômica brasileira está orientada sob o signo do Tripé que articula o Regime de Metas de Inflação, o Câmbio Flutuante (relação entre o Real e o Dólar com pouquíssima regulação estatal) e a Meta Fiscal (disciplina fiscal na relação entre receitas X despesas governamentais, focada na produção de superávits primários) e tinha por objetivo restaurar a confiança dos investidores e gerar estabilidade financeira, propiciando um novo ciclo de acumulação do Capital

Para João Sicsú (2003):

O tripé ortodoxo-liberal tem um claro objetivo, que é fazer com que um governo ganhe credibilidade a cada dia, a cada semana, a cada mês, a cada ano, para acumular uma grande reputação perante os mercados financeiros doméstico e internacional.

Mas que significam exatamente os termos credibilidade e reputação? Segundo a teoria econômica convencional, credibilidade é sinônimo de inflexibilidade para ações de um governo, isto é, um governo ganha credibilidade se não pode decidir e reagir no dia-adia, se não pode intervir na economia, se segue regras cegas, independentemente das mudanças conjunturais. A credibilidade é um fluxo que deve ser observado a cada minuto, em cada declaração dos governantes, em cada entrelinha. A reputação é o somatório de atitudes passadas, ou seja, é o estoque de “bons comportamentos” verificados, é o resultado do que é acumulado a cada minuto de credibilidade.

O tripé ortodoxo-liberal busca, então, retirar do governo a sua capacidade de intervir na economia através do uso das políticas monetária, cambial e fiscal. A política monetária é delegada a um banco central, que deve tornar-se autônomo, ou independente.

A política fiscal é quase anulada, já que as metas de superávits primários retiram do governo a sua capacidade de realizar gastos em investimentos e em programas sociais. A liberalização financeira, ao permitir um número ilimitado de transações com o exterior, retira a força da política cambial na medida em que as reservas do banco central serão sempre insuficientes diante do poder de ataque dos mercados financeiros doméstico e internacional. (SICSÚ, 2003, p. 312-313)

Esses pilares permaneceram inalterados em toda a “era petista”, mesmo quando em 2006, uma inflexão da política econômica, motivada pelo desempenho macroeconômico com baixas taxas de crescimento, permitiu a adoção de um cardápio de medidas de base desenvolvimentista e um maior ativismo do Estado com uma agenda que incorporava o aumento do investimento público em infra-estrutura, políticas de facilitação de acesso ao crédito para fomentar o consumo de bens duráveis e não duráveis e uma política de transferência de renda e valorização do salário mínimo de maior musculatura.

Por Desenvolvimentismo entendemos o conjunto de políticas econômicas que propugnam a centralidade do Estado como indutor de desenvolvimento econômico, associando historicamente quatro corrente de idéias anteriores: políticas de fomento à industrialização, intervencionismo pró-crescimento, nacionalismo e positivismo, que apareceram pela primeira vez combinadas com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930. Para o economista e professor do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS, Pedro Cezar Dutra Fonseca (2004):

Neste ideário, o desenvolvimento não é apenas uma palavra de ordem a mais, mas o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc. Torna-se um fim em si mesmo, porquanto advoga para si a prerrogativa de ser condição para

desideratos maiores, como bem-estar social, ou valores simbólicos de vulto, como soberania nacional. Assim, o desenvolvimento assume a configuração de uma utopia, um estágio superior a ser conquistado, com patamar mais elevado de felicidade. Sem ele a nação permanecerá no atraso, com péssima distribuição de renda, periférica ou subordinada no contexto internacional, com indicadores sociais degradantes. Mas a reversão deste quadro não vem espontaneamente, deve ser construída, exige ação, determinação, vontade e – em suas versões mais maduras - planejamento. Só através do Estado, como instituição que materializa por excelência a racionalidade burocrática e política, isto pode ser conseguido. (FONSECA, 2004, p. 3)

Não podemos esquecer a grande influência das proposições teóricas e de políticas econômicas formuladas por economistas e cientistas sociais vinculados à CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, nos anos 50 do século passado, que defendiam a industrialização apoiada pelo Estado como forma indispensável para a superação do subdesenvolvimento latino-americano.

Autores como Morais e Saad-Filho (2011) identificam nesta inflexão, uma construção teórica que se aproxima do chamado novo-desenvolvimentismo:

[...] o novo-desenvolvimentismo contém um corpo articulado de políticas econômicas baseadas teoricamente no keynesianismo e no estruturalismo cepalino. Seu objetivo é representar uma nova estratégia de desenvolvimento, superando o nacional-desenvolvimentismo tradicional e adequando os seus princípios às novas realidades emergentes da revolução tecnológica e da globalização. Essa política econômica advoga a necessidade de uma ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais, a serem substituídas por novas políticas monetárias, cambiais e fiscais, e subordina a adoção das novas políticas à existência de um projeto nacional para o Estado brasileiro. A defesa da ruptura tem como fundamento a idéia de que as políticas macroeconômicas neoliberais são incompatíveis com a soberania do Estado para implementar uma política econômica atendendo ao objetivo nacional de retomada do desenvolvimento com estabilidade macroeconômica e com menor custo fiscal. (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011, p 520)

Ressaltamos que as propostas neo-desenvolvimentistas sofreram modificações e adaptações sendo institucionalizadas apenas parcialmente, assumindo forma complementar às políticas macroeconômicas neoliberais vigentes.

Criado no governo Lula, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (decreto 6094 de 24 de abril de 2007) surge como indicador de desempenho educacional, combinando índices de fluxo escolar (taxas de evasão, promoção e repetência) com resultados de proficiência obtidos pelos estudantes nos anos finais de cada segmento da Educação Básica. O objetivo era ter um instrumento que possibilitasse a produção de indicadores em níveis mais desagregados (escolas e redes de ensino) o possível e, ao mesmo tempo, confiável para monitorar metas mensuráveis fixadas aos sistemas de ensino de todas as unidades da federação, independente das especificidades locais.

Mais do que isso, o IDEB confirma não só a adesão do governo capitaneado pelo PT a agenda do Movimento Todos Pela Educação, que articula parcela importante do pensamento empresarial brasileiro para a educação. , mas também reforça um novo tipo de racionalidade no qual o Estado descentraliza parte de suas atribuições ao mercado, na medida em que compartilha com grupos empresariais de elite e lideranças de segmentos da sociedade responsabilidades na formulação e execução de políticas educacionais que julgam promotoras de educação de qualidade. O TPE vale-se de sua posição privilegiada e proximidade com estruturas centrais do Estado para apresentar posicionamentos, pautas e diretrizes. Neste sentido, as relações entre público e privado tornam-se mais difusas, permeadas pela lógica da “concertação” que ao longo da História brasileira sempre maquiou os interesses antagônicos que disputam as políticas públicas e o aparato estatal. Trataremos detalhadamente do TPE no segundo capítulo deste trabalho.

Apresentado como um indicador de qualidade na educação, o IDEB, ganha destaque ano após ano nos grandes veículos de comunicação que estampam em suas manchetes *rankings* a partir dos resultados obtidos por redes estaduais, municipais e por escolas particulares. Assume também, na mesma velocidade, espaço importante no discurso educacional de governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais da educação.

Para além da suposta qualidade educacional, aferida por esse modelo de avaliação em larga escala, percebemos uma grande operação ideológica para inserir e/ou reforçar, nos corações e mentes de educadores, educandos e suas famílias valores importantes da lógica mercantil, necessárias ao atual modelo de desenvolvimento econômico e consonante com o pensamento e interesses das forças hegemônicas do bloco no poder. Tal como afirma Souza (2003), o IDEB

[...] tende a imprimir uma lógica e dinâmica organizacional nos sistemas de ensino que se expressam no estímulo à competição entre as instituições educacionais e no interior delas, refletindo-se na forma de gestão e no currículo. Quanto ao currículo, destaca-se sua possível conformação aos testes de rendimento aplicados aos alunos, que tendem a ser vistos como os delimitadores do conhecimento que “tem valor”, entendido o conhecimento como conjunto de informações a serem assimilados pelos alunos e passíveis de testagem. Quanto à gestão, a perspectiva é o fortalecimento dos mecanismos discriminatórios [...]. (SOUZA, 2003, p. 188 - 189)

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, percebemos importantes movimentações da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC/RJ) em formular projetos/iniciativas e referenciar seu planejamento estratégico nos resultados do IDEB.

Em outubro de 2010, Wilson Risolia era nomeado Secretário de Educação pelo então governador Sérgio Cabral. Economista de formação, Risolia já tinha passagem pelo governo

ocupando a presidência do Instituto de Previdência dos servidores, o RioPrevidência. Já na entrevista inaugural à frente da pasta, deixou clara sua visão da educação: “Eu penso a educação como negócio. Quero saber se o meu produto é bom.”

Entre os compromissos assumidos estava a melhora de posição do RJ no ranking do IDEB, com a confecção de um plano de metas que seria colocado em prática o mais rápido possível.

Em 2011, é anunciado o Programa de Educação do Estado (PEE) que instala todo um sistema de metas, avaliações e bonificações, perseguindo entre as principais aspirações “Estar entre as cinco primeiras posições no ranking de educação nacional até 2014”. A presente pesquisa também objetiva fazer a análise documental de pareceres, portarias, decretos e outros documentos oficiais da SEEDUC e realizar entrevistas com seus gestores e corpo técnico, na perspectiva de tecer as linhas centrais das políticas públicas de educação no Estado.

Até o momento não obtivemos acesso ao Programa como fonte primária, nossas reflexões e apontamentos são feitos a partir das leituras de dissertações defendidas por professores da rede estadual, no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública / Mestrado Profissional da Universidade Federal de Juiz de Fora, em especial as produções de Maria Verônica da Silva Ferreira, intitulada “Programa de Educação do estado do Rio de Janeiro: uma avaliação em perspectiva”, defendida em 2014; de Marisa de Santana da Costa, intitulada “Monitoramento do sistema de gestão da rede estadual do Rio de Janeiro pelo comitê gestão integrada da escola – a dinâmica de trabalho e seus desafios”, defendida em 2016 e de Beatriz de Oliveira Boechat, intitulada “A Gestão Integrada da Escola (gide) como o caminho para as mudanças de gestão e do desempenho das unidades escolares na rede estadual de educação do Rio de Janeiro: O Caso do Colégio Estadual Deputado Carlos Pinto Filho” defendida em 2015. Também nos referenciamos na publicação “Experiências Inovadoras na Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro” de Marcos Godoy e Cristiane Oliveira da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento / SEPLAG, publicado na página da Secretaria de Estado de Fazenda em dezembro de 2015.

O cardápio de medidas propostas pelo PEE atingiam todos os níveis da educação estadual sob o signo da reorganização estrutural e pedagógica da rede articulado a mecanismos de fomento à meritocracia discente e docente. Processos seletivos foram criados para funções pedagógicas estratégicas, criando um corpo de quadros intermediários; reestruturação da estrutura administrativa da SEEDUC reduzindo pela metade o número de diretorias regionais – de 30 para 14; criação de sistema de bonificações por desempenho para

docentes e servidores técnico-administrativos; estabelecimento de um “currículo mínimo” e de programas de reforço escolar, orientação vocacional e correção de fluxo escolar.

Para se ter a dimensão que o debate sobre as relações entre Economia e Educação tem nos meios acadêmicos, fizemos pesquisa no Banco de Teses e Dissertações da CAPES. As palavras chave “economia & educação” apresentaram 25 resultados, destes 18 trabalhos eram anteriores à Plataforma Sucupira. Pelos títulos, nos chama atenção os trabalhos de Ronaldo Raemy Rangel, Francisco Hudson da Cunha Lustosa e Vicente Marques de Castro Neto. Tivemos acesso ao texto de Neto, defendida na Universidade Federal do Maranhão em 2008.

No trabalho, sob a orientação do Professor Doutor Antonio Paulino de Sousa, o autor explora aspectos da relação ente economia e educação, entendendo esta última como mecanismo de expansão do ideário burguês, observando especialmente três momentos da história do capitalismo: consolidação com o aparecimento da indústria, a ascensão dos EUA como potência econômica mundial e com o surgimento de novas formas de organização da produção no final do século passado. Quando usamos as palavras chave “macroeconomia & educação”, apenas a dissertação de mestrado em economia, de Paulo Rogerio R. Maduro Junior, que relaciona as taxas de matrícula aos gastos em educação no Brasil, defendida na FGV/RJ em 2007, aparece. Nenhum deste trabalhos faz relação entre os pilares macroeconômicos e as políticas educacionais.

Partimos para a pesquisa utilizando a expressão “economia da educação” e, aí surgiram 156 resultados, destes 80 anteriores à Plataforma Sucupira. Percebemos a presença, em parcela significativa de trabalhos, a perspectiva da Teoria do Capital Humano, faremos aproximação com este tema mais adiante.

A professora Marta Luz Sisson Castro, em seu artigo “Educação e Economia: análise de artigos publicados em periódicos brasileiros”, publicado na edição número 17 da Revista Análise, se ocupou em analisar os Banco de Dados “Produção do Conhecimento na área de Administração Educacional” em periódicos nacionais no período de 1982-2000 tendo como referência a palavra-chave Educação e Economia.

Esta aparece como a 25ª mais freqüente com 144 artigos agrupados em 10 subtemas: Economia e Educação, Política Educacional, Educação e Trabalho, Formação Profissional, Recursos Humanos, Educação e Desenvolvimento, Neoliberalismo, Custos e Recursos Educacionais, Globalização e outros.

Em nossas pesquisas chamou atenção a monografia de Silvia Zuffo na graduação em Administração da Universidade Feevale, localizada em Novo Hamburgo/RS e orientada pela Professora Doutora Eliana Perez Gonçalves de Moura.

No trabalho “Educação e Economia: que relação é essa?” (2015), a autora busca na análise dos Relatórios do Banco Mundial estabelecer as relações entre metas econômicas e as ações educativas em âmbito nacional.

Fizemos contato com a autora, mediada pela Plataforma Lattes e, a partir de troca de correspondências eletrônicas, tivemos acesso a artigo publicado na Revista Tempos e Espaços em Educação em seu número 15 (janeiro/abril de 2015) e parte de suas inquietações, bem como algumas referências bibliográficas estão incorporadas ao nosso estudo.

As dificuldades de acesso às fontes foram uma constante, visto que todos os links que permitiam acesso aos documentos do Programa de Educação do Estado e da GIDE foram removidos da página da Secretaria de Estado de Educação, como também os links que conduziam aos arquivos de decretos, portarias e resoluções.

O acesso às escolas também foi inviabilizado, pois este só pode ser feito com permissão expressa da SEEDUC, deferida em processo específico. Infelizmente, minha solicitação foi indeferida pela ausência de declaração da Comissão de Ética da Universidade. Consta, que a Comissão de Ética existente na UERJ se debruça exclusivamente sobre pesquisas na área da saúde. Eis um desafio que a Universidade terá que se debruçar.

Entendemos, contudo, que o presente trabalho se insere como importante esforço de reflexão teórica no campo da Economia Política e Educação, na medida em que tenta fazer aproximação entre os principais instrumentos de política Macroeconômica adotados no últimos 25 anos com a política de indicadores de desempenho em educação, desenvolvidas desde a década de 1990. Pretendemos dar continuidade a e esse conjunto de reflexões, com aprofundamento conceitual e oportunidade de realizar trabalho de campo.

Objetivos

Tornou-se recorrente, nas últimas décadas do século passado e nas primeiras do presente, a presença de economistas e homens de negócio tecendo comentários e análises sobre os desafios e rumos da educação no país. Este trabalho vai justamente na contramão, estabelecendo nexos entre Economia e Educação. O objetivo geral do trabalho é investigar as relações entre os principais instrumentos da política macroeconômica brasileira, as mudanças que vem ocorrendo na materialidade das relações sociais no atual estágio de desenvolvimento do Capital e as políticas educacionais, fazendo o recorte com o principal mecanismo de avaliação da educação: o IDEB.

Objetivo Geral

- Compreender as possíveis relações entre a criação do IDEB e os pilares da política macroeconômica adotados pelos governos brasileiros democraticamente eleitos nos últimos vinte e três anos – Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma;

Objetivos Específicos

- Localizar os principais atores – políticos e econômicos – presentes nos processos de definição das políticas públicas de educação no período;
- Investigar os elementos estruturantes das agendas de Reestruturação Econômica e ContraReformas Educacionais implementada no período estudado, suas permanências e rupturas;
- Analisar os pressupostos conceituais que apresentam o IDEB enquanto indicador de qualidade na educação e sua relação com a economia política da educação;
- Analisar o alcance do IDEB como orientador de políticas públicas implementadas pela Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro – SEEDUC/RJ na última década.

Em conformidade com os objetivos acima descritos iremos nos dedicar a apresentar o percurso metodológico da pesquisa.

Percurso metodológico

Entendemos que os caminhos da pesquisa científica exigem absoluta atenção a uma rigorosa fundamentação epistemológica e, acima de tudo, profundo compromisso de natureza ético e político daqueles que se dispõem a percorrê-los, no qual o próprio processo de apreensão e construção do conhecimento se dá visceralmente articulado com uma Práxis transformadora da realidade.

Interessa-nos a produção de um conhecimento crítico que coloque em movimento processos de alteração da realidade, tanto no plano epistêmico quanto no plano concreto, histórico e social da luta política. Tal como Marx preconizou na Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel:

A arma da crítica não pode, é claro, substituir a crítica da arma, o poder material tem de ser derrubado pelo poder material, mas a teoria também se torna força material quando se apodera das massas. A teoria é capaz de se apoderar das massas tão logo demonstra ad hominem, e demonstra ad hominem tão logo se torna radical. Ser radical é agarrar a coisa pela raiz. Mas a raiz, para o homem, é o próprio homem. (MARX, 2005, p 151)

Nossa opção metodológica pelo Materialismo Histórico e Dialético se faz, por um lado, no diálogo com as bases da teoria marxista em seu esforço de analisar a sociedade

burguesa, descobrir sua estrutura e dinâmica, como guarda também sintonia com a nossa trajetória laboral, militante e de pesquisa, expressa nos trabalhos acadêmicos produzidos anteriormente.

O amadurecimento da teoria marxista é representado pelo deslocamento feito por Marx da crítica da filosofia para a crítica da economia política, fruto de elaboração que lhe ocupou grande parte da vida. O exílio em Londres, em especial, possibilitou-lhe grandes transformações a partir da maior proximidade com a dura realidade da classe trabalhadora no “coração” do sistema capitalista, o contato com extensa bibliografia em economia política já produzida, a observação do efervescente cenário de avanços científicos e tecnológicos e de presenciar as formas de organização do Capital no maior centro financeiro do Ocidente, à época.

Marx se debruçou em tentar descobrir as leis econômicas dos fenômenos, as leis de seu desenvolvimento, as leis de sua transição/modificação no interior de um complexo processo histórico. Resultando no elemento estruturante de sua teoria: as leis do capital são as leis básicas de organização da sociedade moderna.

O que é a sociedade, qualquer que seja a sua forma? O produto da ação recíproca dos homens. Os homens podem escolher, livremente, esta ou aquela forma social? Nada disso. A um determinado estágio de desenvolvimento das faculdades produtivas dos homens corresponde determinada forma de comércio e de consumo. As determinadas fases de desenvolvimento da produção, do comércio e do consumo correspondem determinadas formas de constituição social, determinada organização da família, das ordens ou das classes; numa palavra, uma determinada sociedade civil. A uma determinada sociedade civil corresponde um determinado estado político, que não é mais que a expressão oficial da sociedade civil. (MARX, 2009, p. 245)

Compartilhamos da compreensão de Marx de que Teoria é uma modalidade peculiar de conhecimento com especificidades que a distinguem de outras modalidades como as artes e o pensamento mágico/religioso. Essas especificidades têm como ponto de partida o objeto tal como ele é em si mesmo, em sua existência real.

Objetivamos, por meio da Teoria, a reprodução ideal do movimento da realidade em suas múltiplas dimensões, entendendo-a como um todo social e histórico, complexo e contraditório.

Tal exercício se processa por meio da abstração de suas partes, da adoção de procedimentos analíticos de suas articulações e dinâmica internas, mergulhando para além da aparência fenomênica e imediata da realidade. O salto de qualidade se efetiva quando as

partes, os fenômenos isolados feitos a conhecer em sua particularidade são rearticulados novamente ao todo concreto, adensados pelo trabalho de investigação, pela crítica teórica.

Sinalizamos aqui, a intenção de compreender, dialeticamente, as relações entre as políticas econômicas e educacionais para além das suas manifestações empíricas.

Para encarar essa tarefa, estabelecemos diálogo com Kosik (2002) e sua obra *Dialética do Concreto*, na perspectiva de compreender as relações entre a estrutura do fenômeno e a sua manifestação conjuntural e mais visível. Kosik nos fornece elementos para esquadrihar, dialeticamente, o complexo de fenômenos cotidianos, que nomeia de mundo da pseudoconcreticidade. Esse é o mundo perceptível a ‘olho nu’, mundo dos fenômenos externos à essência das coisas, o mundo das representações comuns da realidade.

O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade. A ele pertencem:

- o mundo dos fenômenos externos, que se desenvolvem à superfície dos processos realmente essenciais;
- o mundo do tráfico e da manipulação, isto é, da práxis fetichizada dos homens (a qual não coincide com a práxis crítica revolucionária da humanidade);
- o mundo das representações comuns, que são projeções dos fenômenos externos na consciência dos homens, produto da práxis fetichizada, formas ideológicas de seu movimento;
- o mundo dos objetos fixados, que dão a impressão de ser condições naturais e não são imediatamente reconhecíveis como resultados da atividade social dos homens. (KOSIK, 2002, p. 15)

Nosso esforço metodológico consiste, segundo o autor, em operar um necessário *desvio*, animado pelo conhecimento científico, pela Filosofia e por uma práxis que se distingue do utilitarismo por ser instrumento de que intui, que analisa, que decompõe e que rearticula o fenômeno.

Somente o pensamento dialético é capaz de produzir cisão potente para destruir a suposta independência dos fenômenos, revelando suas conexões e seu caráter derivado.

Entretanto isso ainda é insuficiente, afirma Kosik, ele nos indica a necessidade imperiosa de combinar a crítica com a produção objetiva e material da realidade em outras bases. Precisamos, em paralelo, produzir processualmente a superação da postura imediata, utilitarista e empírica do ser humano diante da realidade pela práxis revolucionária que fomenta a realização da unidade entre sujeito e objeto, a realização da verdade e a criação da realidade não como algo exterior, pronto e acabado, mas como produto de consciente da ação humana.

Buscamos, na inserção do processo de criação do IDEB em um conjunto maior e mais complexo de políticas, compreender o movimento dessa suposta aferição da qualidade da educação no contexto de determinações econômicas, sociais, políticas e ideológicas mais abrangentes.

Essa visão unitária da realidade exige a superação da falsa dicotomia entre o particular e o geral. Não se pode captar os fatos sem uma determinada concepção dos mesmos, tal como tabula rasa. Da mesma forma, o exercício da dedução nos permite a movimentação do pensamento na relação entre a complexidade e a especificidade.

Com o desenvolvimento de nossos estudos foi se consolidando, de maneira imperiosa, a necessidade de se alinhar a uma concepção de Estado que pudesse dialogar com os objetivos e recortes da presente pesquisa.

Encontramos em Poulantzas (2000), cientista social grego e na sua produção, os referenciais que nos permitem entender o Estado para além do falseamento como entidade própria, presente em duas interpretações básicas e por vezes, sedutoras: o Estado concebido como instrumento, por um lado, e o Estado concebido como sujeito, por outro.

Poulantzas, avança na perspectiva de atualização da teoria marxista de Estado, ainda muito permeada pela construção teórica que o colocava à serviço dos desígnios e projetos de uma única classe. Segundo o autor, o Estado possui uma ossatura material que não pode ser reduzida à imediata, linear e simples dominação política. Não sendo, integralmente, produzido por uma classe, nem tão pouco monopolizado por esta mesma classe.

Dialogando com elementos teóricos em Gramsci¹, Poulantzas apresenta o conceito de Estado “como uma relação social”.

Nesta perspectiva, o Estado se constitui como uma relação ou, em ajuste fino, a condensação material das tensões constitutivas e contradições entre as classes e as frações de classe, expressão do equilíbrio das forças e seus respectivos projetos na luta política.

No capitalismo e tendo as contradições e tensões como base, o aparato estatal assume contornos específicos: soberano em um território delimitado, hierarquicamente organizado, com coordenação centralizada e sob ordenação de código legal, combinados em um determinado tipo de democracia que celebra a existência de sujeitos políticos individualizados e pretensamente iguais em direitos e compromissos. Tudo isso, para cumprir como tarefa

¹ É importante destacar a noção de Gramsci sobre Estado como “estado ampliado” como sociedade política e sociedade civil no qual se arma a hegemonia como coerção e formação do “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo das relações sociais de produção. (GRAMSCI, 2006, pp. 250-1)

central a organização/fortalecimento das posições das classes dominantes e a desarticulação das críticas sistêmicas das classes dominadas, aí reside, a sua funcionalidade.

A compreensão de bloco no poder, em Poulantzas, também nos é muito cara pois evidencia e nos permite observar a coexistência de várias classes e frações de classes no interior do grupo dominante, a partir do seu lugar no processo de produção. Esse fracionamento está permanentemente marcado pela rivalidade política entre a burguesa na perspectiva de sempre abocanhar fatias maiores nas taxas de acumulação. Desta forma, o bloco no poder deve ser entendido como unidade contraditória complexa no qual uma fração se impõe papel dirigente por se apresentar como depositária e representante dos interesses gerais da sociedade, mas que tem seus interesses econômicos realizados prioritariamente.

Reconhecendo que a constituição histórica e formal do Estado não é invariável, mas resulta de processos de lutas do passado e do presente, sendo também reproduzida ou transformada, sensível às alterações na correlação das forças atuantes no terreno “estratégico-relacional” do Estado, da economia e da formação social, demonstrou que as lutas e os resultados são mediados e condensados por meios de formas institucionais específicas.

Cabe a um conjunto de aparelhos, a saber: o aparelho repressivo - exército, polícia, prisões, magistratura, administração; o aparelho ideológico - o escolar, o religioso – as Igrejas; o aparelho de informação – rádio, televisão, imprensa; o aparelho cultural – cinema, teatro, edição; o aparelho sindical, os partidos, etc.; e o aparelho econômico, no sentido mais estrito, “a empresa” ou a “fábrica”, atuando junto a essas formas institucionais específicas, fazer as acomodações necessárias para garantir as condições de produção, bem como a existência de hegemonia que se permite permeável às reivindicações das classes dominadas como mecanismo de preservação do seu projeto de dominação de classe.

Em íntima articulação com essa concepção, em Poulantzas, encontramos nos elementos de relações de produção estendidas e na divisão social do trabalho, os fundamentos para uma perspectiva econômica ampliada para além do lugar na produção, na distribuição e no consumo, incorporando a política e a ideologia também presentes de maneira constitutiva nas relações de produção. Em evidente convergência com a análise marxista de economia como relação social, entendida como unidade na diversidade de conjunto de interfaces:

As relações de produção e as ligações que as compõem (propriedade econômica/posse) traduzem-se sob a forma de poderes de classe que são organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram e legitimam. Estas relações não se sobrepõem simplesmente às relações de produção já existentes, não atuam sobre elas retroativamente numa relação de exterioridade. Estão presentes na formação das relações de produção... (e) desempenham um papel essencial em sua reprodução, e desse modo o processo de produção e exploração é

ao mesmo tempo processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política ideológica. Deste dado fundamental decorre a presença do Estado, o qual materializa as relações político-ideológicas nas relações de produção. (POULANTZAS, 1980, p. 32)

Portanto, em absoluto, não se tratam de dois lugares ou espaços com limites delimitados e que permanecem intrinsecamente os mesmos no decorrer da história ou na relação de tipo causa-efeito do Estado sobre a economia.

Para Poulantzas, o espaço, o objeto e o conteúdo respectivos do político e da economia se modificam em função dos diversos modos de produção, dos estágios e fases do capitalismo, incorporando na atual fase seu caráter de reprodução ampliada. Observa ainda, em curso, uma transformação do espaço-processo econômico com a crise do modelo keynesiano, que modifica os “pontos de impacto” do Estado, fazendo com que ele opere cada vez mais no núcleo da reprodução do capital.

De fato, as modificações nas relações de produção, na divisão do trabalho, na extração de mais-valia e na reprodução da força de trabalho que experimentamos desde o final dos anos 70, reposicionaram temas considerados marginais no foco das ações e políticas implementadas pelo Estado. O econômico avança no interior do político e o Estado se expande e se modifica na medida em que setores inteiros de valorização do capital e de reprodução da força de trabalho se inserem na coisa pública.

O conjunto de operações do Estado, atualmente, se reorganiza em relação ao seu papel econômico com novas normatizações disciplinares, a estruturação de novos processos de individualização, a produção da ciência e a construção do conhecimento. Experimentamos mutações em todas essas dimensões e consideráveis transformações institucionais na atual quadra histórica.

Avançamos na percepção da impossibilidade desse conhecimento teórico reivindicar qualquer estatuto de neutralidade, como se fosse possível uma relação de externalidade asséptica entre sujeito e objeto da pesquisa. Longe disso, nos debruçamos sobre um sistema multifacetado de relações sociais produzido pela humanidade no qual a verificação de seus postulados, sempre provisórios, se dá na prática social e histórica em permanente transformação.

Fica evidente que, permeando toda a investigação ora apresentada, utilizaremos cinco categorias fundamentais na perspectiva do Materialismo Histórico e Dialético: contradição, totalidade, medição, reprodução e hegemonia.

Por contradição entendemos como o impulso da realidade em movimento. É a qualidade dialética da totalidade, sempre possível de superação em dimensões mais densas e complexas. Por totalidade entendemos a busca pelas múltiplas conexões de processos específicos e/ou particulares na construção de um contexto mais amplo, o elo constitutivo entre o todo e as partes em constante mutação.

A mediação tem origem nas relações entre os fenômenos, captando as manifestações dos vários elementos interligados que formam a totalidade. Lembra-nos, portanto, que a realidade e seus nexos guardam, necessariamente, relações dialéticas entre si.

A categoria reprodução observa os mecanismos e as racionalidades mobilizadas pelo capital na perspectiva de sua autopreservação. Neste sentido, a reprodução aponta para o silenciamento ou supressão das contradições.

Por hegemonia, muito sucintamente, entendemos toda a operação ideológica para impor ao conjunto da sociedade, as representações de mundo próprias de determinada classe social. O exercício dessa direção cultural só é possível com o estabelecimento de arcos de alianças e a produção de “consensos”.

Inicialmente utilizaremos o método de pesquisa – análise, no sentido de captar a realidade em suas múltiplas dimensões, buscando através de revisão bibliográfica localizar os conceitos fundamentais para a plena compreensão da quadra histórica em que as políticas de estabilização econômica e de avaliação em larga escala se instalaram no Brasil e como se deu a atuação de atores como as organizações multilaterais internacionais e do empresariado brasileiro interessados na pauta educacional. Também faremos análise de documentos oficiais do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Em relação à Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, faremos o levantamento de portarias, decretos, de projetos/iniciativas que tenham a avaliação do IDEB como referência.

Posteriormente, através do método de exposição, passamos a explicitar detalhadamente o conteúdo sistematizado e no seu interior, os movimentos da realidade. Na análise partimos para a desagregação dos diversos componentes, fenômenos, conjunturas e dimensões do tema, estudando-os de maneira isolada e nas suas articulações e relações; na síntese buscamos a reagregação, na tentativa de alcançar uma visão de totalidade.

Seguiremos os seguintes passos metodológicos: a) descrição da realidade, b) criação do método de análise, c) análise documental d) síntese do estudo e exposição.

1 ECONOMIA COMO RELAÇÃO SOCIAL

Para a escrita deste capítulo, retomamos a Marx (1982) a revolucionária concepção da economia política crítica entendida como relação social.

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, essas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de revolução social. Com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transforma com maior ou menor rapidez. (MARX, 1982, p 25)

A recorrência a esta longa citação se faz necessária, pois para Marx, diferentemente de outras espécies animais, os seres humanos necessitam organizar-se em formas gregárias para garantir sua sobrevivência. Convivendo em formas ainda primitivas de sociedade, os seres humanos empreenderam esforços para, inicialmente, extrair da natureza os meios necessários para alimentação, abrigo e autopreservação em um mundo extremamente hostil. Todas essas atividades desencadearam transformações significativas em tais grupos, estimularam uma divisão e distribuição de tarefas inéditas entre seus membros, além de criar instrumentos e técnicas para manipular os recursos naturais disponíveis, com vistas a manutenção e reprodução da própria existência, produzindo ao longo de milhares de anos, um distanciamento entre a espécie humana e o conjunto da natureza.

A divisão e distribuição das tarefas resultaram no surgimento de papéis diferenciados no interior das nascentes formas de sociedade. As relações entre os indivíduos foram se complexificando, a sociedade não se configurava em simples somatório deles, nem algo externo a eles. Se, nos primeiros tempos, todos os membros sobreviviam em condições muito próximas, o desenvolvimento dos instrumentos e técnicas possibilitou a produção de excedentes que, com o passar do tempo, permitiu a um pequeno grupo de indivíduos viver sem a necessidade do trabalho cotidiano. Uma diferenciação fundamental se instalou, dando origem as classes sociais distintas em razão do lugar ocupado nas relações de produção: de

um lado aqueles que produziam, do outro aqueles que estavam livres do fardo do trabalho comum.

O surgimento do pensamento econômico está umbilicalmente associado aos processos milenares de produção material e administração desse excedente, portanto, sempre associado às relações entre essas duas classes fundamentais. Da Grécia vem a origem etimológica da palavra economia que deriva de *oikonomía* (de *oikos*, casa; *nomos*, lei). No sentido original, seria a —administração da casa, que posteriormente foi associada à —administração da coisa pública.

A afirmação da Economia enquanto corpus científico e teoria social está localizada em um momento histórico marcado pela profunda crise que atingiu o Antigo Regime Feudal entre os séculos XIV e XVIII, quando se acumulou grande acervo de conhecimentos necessários para a estruturação do campo teórico. Foram necessários cerca de quatro séculos para que a agudização das contradições internas do Feudalismo promovesse a sua superação, apontando o que na História da humanidade passou a ser conhecido como início da Modernidade.

Inicialmente, com a derrocada do Império Romano, a estrutura de poder centralizada e o modo escravagista foram substituídos pela organização atomizada dos feudos e pela economia fundada no trato com a terra.

O feudo pertencia a um senhor de terras, geralmente investido de algum título de nobreza que o inseria de modo privilegiado na estrutura hierárquica feudal, no qual o Rei era o expoente máximo.

Os senhores concediam pequenas porções de terra aos servos em troca de pagamento em alimentos, trabalho, lealdade militar e, eventualmente, em dinheiro. Um sistema de obrigações e serviços mútuos mobilizavam a base dos processos produtivos, relacionados às atividades de cultivo e criação animal.

Inúmeras tensões atravessavam a vida feudal, principalmente pela apropriação dos excedentes da produção em favor dos senhores e da fixação compulsória do servo à terra, impedindo-o de deslocar-se livremente. Os servos ainda eram explorados com o pagamento de inúmeros tributos e o recolhimento de dízimo pela Igreja Católica – esta também grande proprietária de terras e que mantinha laços orgânicos com a nobreza, conferindo-lhe sustentação política e ideológica. A sempre tensa relação entre os senhores feudais e os servos se degenerou ainda mais com a tentativa dos primeiros em aprofundar as condições de exploração dos produtores enquanto que, do outro lado, experimentava-se crescente organização dos movimentos camponeses.

Hunt e Sherman localizaram com precisão a origem das tensões no sistema senhorial, como também ficou conhecido esse período:

O senhor vivia à custa do trabalho dos servos que cultivavam seus campos e pagavam tributos em espécie ou em dinheiro, conforme o costume do feudo. Em contrapartida, o senhor os protegia, supervisionava o seu trabalho e administrava a justiça, também de acordo com os costumes do feudo. Apesar dessas obrigações recíprocas, é preciso acrescentar que a concentração do poder econômico e político nas mãos do senhor feudal engendrou um sistema no qual, sob todos os pontos de vista, o servo era explorado ao máximo. (HUNT & SHERMAN, 2000, p.13)

Os excedentes expropriados, inicialmente amplificados pelo sistema de rodízio em três campos, alimentaram um sistema de trocas que foi se complexificando, com a presença cada vez maior de bens manufaturados nas cidades medievais e /ou transacionados de regiões distantes. Dois atores sociais ganharam importância nesse processo: os artesãos e os comerciantes.

A Europa experimentou crescente urbanização e o número de cidades vocacionadas para o comércio e a indústria se multiplicou exponencialmente.

O comércio com os árabes e com os vikings, no mar do norte, promoveu a realização de grandes feiras comerciais entre os séculos XII e XIV. As operações financeiras também se avolumaram com transações de câmbio, tomada de empréstimos e outros instrumentos financeiros. Por todos os lados, atividades desenvolvidas nessas cidades eram incompatíveis com os costumes e tradições feudais.

No plano político, novos mecanismos repressivos foram criados e articulados, o poder se concentrou nas mãos do monarca. O surgimento de uma burocracia estatal e de um sistema fiscal centralizado também foram instituintes em uma nova organização estatal: O Estado Absolutista que, no primeiro momento foi eficiente na derrota das organizações camponesas e também importante pela retirada de entraves logísticos e políticos para a circulação das mercadorias.

O maior fluxo permitiu trocas envolvendo maior volume e alcançando distâncias ainda maiores, a constituição de Companhias por ações e garantiu financiamento à expansão ultramarina e à ampliação da manufatura. Em curso, também estavam novas mediações de natureza mercantil como a comercialização de propriedade de terras envolvendo pagamentos em dinheiro e um processo ininterrupto de complexificação e expansão da vida urbana. O crescente protagonismo dos comerciantes cria novo antagonismo ao provocar o deslocamento da riqueza da propriedade de terras para a acumulação de dinheiro. Agora, a nobreza e o Estado Absoluto aparecem como entraves às novas formas de organização da produção.

Conhecida inicialmente como Economia Política, a ciência econômica se preocupava em explicar as contradições do seu tempo, contribuindo teoricamente para o lançamento das bases do modo de organização da produção e da sociedade que estava nascendo. Seus precursores estavam alinhados à jovem classe burguesa em ascensão, ofertando a crítica à Nobreza, classe que nada produzia, mas que administrava e se locupletava de um Estado dispendioso e autoritário.

Categorias econômicas como dinheiro, capital, lucro, salário, mercado, propriedade privada ganharam musculatura e ascenderam à categorias “naturais” do gênero humano, que uma vez descobertas e consolidadas, permaneceriam eternas e imutáveis em sua estrutura fundamental. Em paralelo, duas demarcações teóricas foram fundamentais: o conceito de valor-trabalho e a prática investigativa da vida social no estudo das novas dinâmicas de produção econômica.

Tais demarcações já estavam presentes nas reflexões de dois expoentes da economia política clássica: Smith e Ricardo. Ambos perceberam que a economia não se tratava do estudo de um objeto específico, dissociado da realidade social, interessava-lhes pois compreender as transformações produzidas pela generalização das relações mercantis. Neles também encontramos a questão do valor vinculada ao trabalho ao afirmar que a produção de valor e, conseqüentemente, da riqueza social, provém exclusivamente do trabalho humano.

Os postulados da Economia Política clássica tornaram-se poderosa ferramenta ideológica dando coesão a um conjunto de forças sociais capitaneados pela burguesia no enfrentamento ao Antigo Regime.

A Revolução Burguesa e a tomada do poder político pela burguesia, cujo marco emblemático é a França de 1789, representou o desfecho de uma luta de classes que amadureceu e se desenhou ao longo de séculos, consolidando o domínio burguês no campo econômico, mas sobretudo, alçando esse domínio à esfera da hegemonia político-cultural com a Reforma Protestante, no qual se questionava a sustentação da Igreja à nobreza, o comércio de indulgências e a condenação do lucro. Enquanto que Ilustração defendia o sonho da “emancipação humana” assentada sobre os pilares da liberdade política, igualdade jurídica e igualdade econômico-social.

Os economistas políticos clássicos defendiam o mercado como mecanismo e espaço de regulação social no qual os diversos agentes econômicos estariam produzindo, trocando e acumulando bens em livre concorrência, relações sociais perfeitamente livres, justas e iguais, inclusive no que se refere às negociações de compra e venda da força de trabalho, mediando os interesses individuais e coletivos.

O domínio da classe burguesa inaugura, porém, um processo de renúncia dos ideais de liberdade política, igualdade jurídica e, principalmente, a consigna de igualdade econômico-social tão importantes na derrocada do Antigo Regime. A antiga classe burguesa revolucionária converteu-se em classe dominante e conservadora.

A movimentação burguesa representa mais do que uma inflexão, é uma opção política e teórica. Inserindo-se em um ciclo apontado por Netto (2006) como de decadência ideológica que se arrasta até os dias atuais caracterizada pela sua incapacidade enquanto classe de oferecer alternativas emancipadoras para a humanidade.

Coube à classe trabalhadora reivindicar o legado da Ilustração, incorporando-a na Crítica da Economia Política, liderada por Marx.

Por seu turno, Marx define a ordem burguesa como opressora, alienante e exploradora, identificando nas relações sociais de propriedade e de produção específicas do capitalismo, modos particulares de exploração da força de trabalho pelo Capital, produzindo em um só tempo pobreza e desigualdades associados aos processos de produção da riqueza.

Invocando a demarcação clássica de que a pesquisa social é fundada no estudo da produção econômica, compreendemos que o papel central da economia efetiva-se, na medida em que percebemos esta como uma *relação social fundamental*, mediante a qual o ser humano, pelo trabalho, produz as condições materiais de sua existência. Neste sentido, entendemos que “[...] A economia não trata de coisas, mas de relações entre pessoas e, em última instância, entre classes; estas relações estão, porém, sempre ligadas a coisas e aparecem como coisas” (ENGELS *apud* BARATA-MOURA, 1998, p.120).

Um novo cenário político foi se constituindo, marcado pelo crescente antagonismo entre duas novas classes sociais fundamentais: a burguesia e o proletariado. A dissolução da Economia Política faz surgir duas linhas mutuamente excludentes: aquela subordinada à ordem burguesa e aquela organizada pelos intelectuais vinculados ao proletariado. Nos dois casos a nomenclatura é deslocada, os primeiros retiram o adjetivo “Política” enquanto que os outros a antecedem com o substantivo “Crítica”.

É o que também discutem Netto e Braz (2006):

[...]a Economia vai se desenvolver no sentido de uma disciplina científica estritamente especializada, depurando-se de preocupações históricas, sociais e políticas. Tais preocupações serão postas à conta de outras ciências sociais que se articulam na sequência de 1848: a História, a Sociologia e a Teoria (Ciência) Política. No marco dessa “divisão intelectual do trabalho”, a Economia se especializa, institucionaliza-se como disciplina particular, específica, marcadamente técnica, que ganha estatuto científico-acadêmico. Adequada à ordem social da burguesia conservadora, torna-se bastante instrumental e desenvolve um enorme

arsenal técnico (valendo-se intensivamente de modelos matemáticos). Ela renuncia a qualquer pretensão de fornecer as bases para a compreensão do conjunto da vida social e, principalmente, deixa de lado procedimentos analíticos que partem da produção – analisa preferencialmente a superfície imediata da vida econômica (os fenômenos da circulação), privilegiando o estudo da distribuição dos bens produzidos entre os agentes econômicos e quando, excepcionalmente atenta para a produção, abordo-a de modo a ladear a teoria do valor-trabalho. (NETTO e BRAZ, 2006, p. 22).

Observando o cotidiano, percebemos um grande distanciamento não só entre os professores, mas da maioria das pessoas com a Economia. Poucos se aventuram a folhear as páginas do caderno de Economia que encontramos nos principais jornais de grande circulação. Também não é simples a compreensão dos comentários de articulistas da área nos telejornais. As tentativas de “tradução do economês”, ainda carregam imprecisões e comparações grotescas entre a economia doméstica e a macroeconomia. Basta imaginar que não imprimimos dinheiro em casa, e não nos preocupamos com a escassez de liquidez do sistema bancário para fazermos compras no supermercado, por exemplo.

Essa Economia, intencionalmente esvaziada de seu conteúdo histórico e sua explícita vinculação política, é a expressão da hegemonia burguesa até os dias atuais.

1.1 Macroeconomia e seus instrumentos

A Macroeconomia aparece como uma divisão dos estudos econômicos. A teoria macroeconômica se debruça sobre a determinação e o comportamento dos grandes agregados tais como renda e produtos nacionais e os instrumentos de política econômica, tais como taxas de câmbio e de juros em conjunturas de curto e/ou médio prazos. Essa noção de tempo em relações econômicas transcorre em um período de 05 a 20 anos.

Os objetivos das políticas macroeconômicas, em tese, de acordo com Vasconcellos e Garcia (2014) tratam de quatro questões fundamentais: políticas de emprego, distribuição de renda, estabilidade de preços e crescimento econômico, articulando-se às modelos de desenvolvimento e a questões estruturais da sociedade como desenvolvimento social, tecnológico, a formação de mão de obra e a os índices de qualidade de vida entre outros.

Os instrumentos de políticas macroeconômicos, no sistema capitalista em seu atual estágio, tem privilegiado em especial, a estabilização monetária e o equilíbrio fiscal. No

Brasil do período histórico estudado, o centro das políticas econômicas estão voltados para o combate à hiperinflação.

Para tal, a Macroeconomia se utiliza de políticas fiscal, monetária, cambial, comercial, e de rendas como instrumentos privilegiados.

Na política fiscal encontramos todos os instrumentos de que o governo dispõe para arrecadar tributos (política tributária) e controlar suas despesas (política de gastos). Neste sentido, as medidas fiscais adotadas elegeram como “norte” o controle dos gastos públicos e a manutenção de elevada carga tributária.

A política monetária se configura na atuação do governo sobre a emissão de papel moeda e títulos públicos circulando na economia. Uma série de mecanismos podem ser operados na regulação sobre o crédito, taxas de juros e reservas compulsórias (percentual sobre os depósitos que os bancos comerciais devem colocar à disposição do Banco Central).

A política cambial refere-se à atuação do governo sobre a taxa de câmbio. As autoridades monetárias podem fixar a taxa de câmbio (regime de taxas fixas de câmbio) ou permitir que ela seja flexível e determinada pelo mercado de divisas (regime de taxas flutuantes de câmbio); a política comercial diz respeito aos instrumentos de incentivos às exportações e/ou ao estímulo e desestímulo às importações; a política de rendas revela a intervenção direta do governo na formação de renda (salários, aluguéis), com o controle e congelamento de preços.

A importância da Macroeconomia se articula nos marcos da primeira grande crise experimentada pelo Capitalismo, entre guerras mundiais, nos anos 1930 do século passado, sendo depois, comum associar Macroeconomia com debates e ações anticíclicas características de conjunturas de crise e/ou esgotamento.

Até aquele momento histórico, predominava no pensamento de tradição liberal a compreensão de que os mercados, sem a interferência do Estado, conduziriam a economia sem grandes percalços como que guiados por uma “mão invisível” que determinaria o equilíbrio entre preços e produção. Entretanto, a evolução da economia mundial trouxe em seu bojo novas variáveis, como o surgimento dos sindicatos de trabalhadores, os grupos econômicos e o desenvolvimento do mercado de capitais e do comércio internacional, de sorte a complicar e trazer incertezas sobre o funcionamento da economia. A não interferência do governo levou à quebra da Bolsa de Nova York em 1929, e uma crise de desemprego atingiu todos os países do mundo ocidental nos anos seguintes, contrariando os teóricos e a tese de que o bem-estar emergiria por meio da liberdade econômica. A realidade, à época, insistia em

outra direção, evidenciando as inconsistências do mercado, a origem orgânica da crise e a existência de um enorme abismo entre ricos e pobres.

A ascensão da tese de revisão do liberalismo formulada pelo economista britânico John Maynard Keynes, chamada de Keynesianismo, foi a base da moderna teoria macroeconômica e da intervenção do Estado na economia de mercado e a forma de política econômica capaz de permitir uma saída conciliatória de classes garantindo um ciclo de crescimento econômico associado à garantia de direitos fundamentais para amplos setores das sociedades dos países centrais do Capitalismo, objetivava-se evitar, por um lado, uma nova crise de proporções planetárias e, por outro, estabelecer limites ao avanço do Socialismo.

Um conjunto de medidas, circunscritas à reformas, conduzidas pelas elites econômicas e longe das aspirações e ideologias das organizações da classe trabalhadora combinavam forte presença estatal na regulação de mercado e também na sustentação das melhores condições possíveis para a obtenção de generosas taxas de acumulação capitalista. Em paralelo eram implementadas políticas de geração de emprego e criação de inúmeros mecanismos de proteção social. Acesso a sistemas públicos de transportes, educação e saúde foram realidade concreta para milhões de pessoas.

O ciclo virtuoso de crescimento econômico deu sinais claros de esgotamento em menos de 30 anos, com nova crise instalada na década de 1970.

Velhos e novos atores sociais das classes subalternas encontraram na conjuntura, espaço para questionamentos de toda ordem e suas pautas específicas ganharam legitimidade. Abriu-se um período de grande efervescência no qual o desarmamento, o combate às opressões de gênero e étnicas, a denúncia às práticas predatórias do meio ambiente e a defesa das liberdades individuais e de expressão assumiram centralidade nunca vista e ameaçavam a hegemonia do capital.

No Oriente Médio, nas Américas Central e Latina, na Ásia e na Europa surgiram movimentos reformistas e, em algumas experiências, revolucionários de tomada do poder. Projetos nacionais de desenvolvimento com relativa autonomia e processos de industrialização se espalharam pelos quatro cantos do globo, sinalizando, mesmo que parcialmente, um novo desenho para a divisão internacional do trabalho e nas relações entre os países centrais e periféricos.

Diante dos cenários expostos, as margens de acumulação capitalistas estreitaram-se em escala planetária, contrariando assim as promessas keynesianas. Contramedidas mais do que necessárias, eram urgentes para “estacar a sangria”.

Em sua tese de doutorado, Rodrigo Castelo em diálogo com Ernest Mandel apontam essas medidas:

Diante dos constantes crises econômicas, umas passageiras, outras profundas e prolongadas, as classes dominantes arquitetam medidas de preservação, tendo como objetivo a retomada da supremacia político-cultural e da elevação das taxas de lucro. Mandel (1990, p.197) descreve seis medidas prescritivas de combate às crises, todas fundamentadas em transformações da base material, tanto em relação às forças produtivas quanto às relações sociais de produção: (1) corte empresarial das atividades menos rentáveis; (2) redução da produção das mercadorias com baixa demanda; (3) introdução de técnicas produtivas mais modernas e eficientes; (4) racionalização nos processos produtivos, visando reduzir o consumo de matéria-prima, energia e economia com o capital variável; (5) o aumento da rotação do capital e; (6) intensificação do consumo da força de trabalho nas jornadas produtivas.(CASTELO, 2011, p.145)

Com a crise, um novo paradigma macroeconômico foi angariando adeptos e se fortalecendo como saída discursiva e política dos setores dominantes, baseado no questionamento sobre o papel do Estado na regulação mercantil e da vida social e na imposição de uma agenda inspirada na “retomada” de elementos centrais do liberalismo: o Neoliberalismo.

1.2 Neoliberalismo e o fenômeno de financeirização da vida

Como um sistema de ideias, o neoliberalismo se fundamenta em contribuições oriundas de um amplo espectro de escritores com talentos diversos, frequentemente inconsistentes e, por vezes, demonstrando uma rabugice absolutamente espetacular. Esse grupo de autores inclui Friedrich von Hayek, Ludwig Von Mises, Wilhelm Röpke, Ludwig Erhard, Milton Friedman, James Buchanan, Gary Becker e Ayn Rand (Burgin, 2012; Cahill, 2014; Dardot & Laval, 2013; Mirowski & Plehwe, 2009; Stedman Jones, 2012). Eles argumentam, de formas profundamente dissimilares, que indivíduos diferentemente dotados trocam bens, serviços e (em alguns casos) informações em mercados miamentados podem alocar recursos de forma mais eficiente do que democráticos ou a orientação Estatal. Seus argumentos buscam legitimar versões extremas do livre-mercado no capitalismo, e eles tendem a promover, de forma mais ou menos aberta ou direta, os interesses geopolíticos dos EUA. (SAAD-FILHO, p. 60, 2015)

Apresentado como grande modelo explicativo para a crise de acumulação que o Capitalismo experimentou em meados dos anos 1970 do século passado, o Neoliberalismo tem origem bem anterior, na primeira edição (1944) de “O Caminho da Servidão”, de Friedrich A. Hayek, no qual ele sustenta em linhas gerais, que um lento e subterrâneo processo de construção de um consenso socialista estava em marcha produzindo toda forma

de intervenção estatal e sérios riscos para a liberdade dos indivíduos, residindo aí componente intrínseco na constituição de regimes autoritários. Anos mais tarde, o americano Milton Friedman se juntaria ao intelectual austríaco com suas produções “Capitalismo e Liberdade” e o Best seller “Liberdade de Escolher”.

O fim da década de 1940 assistiu, na Suíça, a fundação da Sociedade Mont Pelèrin, por Hayek, Popper, Mises, Friedman entre outros intelectuais. Constituindo-se como aparelho ideológico liberal, a Sociedade tinha como tarefa a produção e difusão de arcabouço teórico resgatando e atualizando os fundamentos do liberalismo clássico como resposta ao intervencionismo tanto marxista quanto keynesiano.

Experimentaram décadas de ostracismo, em um período em que as políticas de bem-estar social estavam no auge. Somente com a ascensão do Partido Conservador inglês de Margareth Thatcher, interrompendo longa trajetória do Partido Trabalhista, na Inglaterra; de Ronald Reagan levando o setor mais conservador do já conservador Partido Republicano ao poder nos Estados Unidos e; de Helmut Kohl, da Democracia Cristã na Alemanha, o ideário neoliberal encontrou acolhimento no bloco de poder dos países centrais do Capitalismo. Estes governos neoliberais avançaram na transformação material da realidade econômica, política e social desses países, sob o signo da inevitabilidade.

É mister compreender o Neoliberalismo no interior de um complexo processo de construção hegemônica, articulando proposições e discursos nos planos econômicos, jurídicos, políticos e, por que não, educacionais.

Estamos diante de uma vigorosa ofensiva cultural do Capital direcionada para levar a cabo um projeto de reconfiguração da ordem social, ancorada em um novo senso comum capaz de fornecer coerência e garantir legitimidade às suas pautas, marcadas por profunda regressividade civilizatória.

A inspiração nas escolas econômicas austríaca e de Chicago forneceu elementos que podem ser sistematizados em uma plataforma de cinco pontos fundamentais: a dicotomia entre o Estado e os mercados; a suposição de que os mercados são eficientes enquanto que a intervenção estatal cria desperdícios e promove o atraso tecnológico; a crença de que o progresso técnico, a liberalização das finanças e do fluxo de capitais e a busca sistemática por lucro criariam um ambiente econômico favorável ao crescimento das nações através da prosperidade das empresas locais e da capacidade de atração de capital estrangeiro; a presunção de que a estabilidade macroeconômica e o crescimento estão condicionados à inflação baixa, garantida principalmente, pela política monetária e a regulação sobre o crédito

e a taxa de juros; e finalmente, pela exigência de garantias estatais potencialmente ilimitadas para o sistema financeiro.

Na revisitada formula do liberalismo, o papel do Estado é delimitado. Circunscrito aos serviços estatais de manutenção da ordem, formulação de ordenamento jurídico favorável e a constituição de lastro financeiro (com dinheiro público) garantidor da livre iniciativa dos agentes econômicos.

Observamos a criação de novos aparelhos de espoliação financeira e coercitivos, de vigilância eletrônica, de criminalização da pobreza e dos movimentos sociais.

Na sociedade civil, identificamos o surgimento de complexa rede de aparelhos privados de hegemonia, produtores e difusores de verdades e versões.

De acordo com Saad-Filho (2015), geralmente as reformas de caráter neoliberal são implementadas através de um processo com dois estágios: a primeira fase, conhecida como de transição ou de choque, na qual o Estado usa amplamente seu poder coercitivo para conter as organizações populares, de trabalhadores e da esquerda na reação às políticas privatizantes e na imposição de novo quadro institucional; o segundo estágio, conhecido como “neoliberalismo maduro”, que se concentra na estabilização das relações sociais impostas no período anterior, na consolidação do papel de controle do setor financeiro sobre a alocação de recursos e na produção de políticas sociais de novo tipo para gerenciar o processo de retirada e reconfiguração de direitos.

É importante observar os impactos produzidos pela implementação da agenda neoliberal na conformação de uma nova racionalidade na qual os signos do capital, em sua expressão financista, são incorporados pelo conjunto da sociedade como próprios. As redefinições culturais operadas no esteio das reformas de corte neoliberal objetivam remodelar teses naturais do liberalismo clássico na qual a sociedade é o “somatório” de indivíduos e que seus projetos individuais estejam subordinados a formas empreendedoras de trabalho e à meritocracia como mecanismos justos de reconhecimento e mobilidade social, bem como operam no esvaziamento da cidadania como terreno das ações coletivas para enfrentamento dos desafios postos para todos e todas.

O fenômeno da financeirização da vida reflete a metamorfose experimentada pelo capitalismo em sua última quadra histórica onde as finanças ocupam espaço estrutural associada a instrumentos de capital fictício e grande fluxo de atividades puramente especulativas.

A financeirização também é contemporânea a processos de reestruturação da produção e da acumulação em escala planetária, com a criação de novas cadeias produtivas globais e a

livre circulação de tecnologias que modificaram profundamente as relações e o nível de remuneração do trabalho, elevando ainda mais o poder das corporações transnacionais. Isso implica na constatação de que não existe antagonismo entre produção e finanças sob o neoliberalismo, pois o capital industrial também circula pelos mesmos instrumentos de capitalização por juros, regidos por única lógica rentista.

Perto de completar 40 anos de experiências no exercício do poder, já é possível fazer um primeiro – e nada animador - balanço dos impactos produzidos pela adoção do receituário neoliberal. Recorremos, mais uma vez, a Saad-Filho:

Em primeiro lugar, a reestruturação neoliberal da produção introduz políticas que se apoiam mutuamente e que desmantelam cumulativamente os sistemas de produção estabelecidos anteriormente (e que são definidos, muitas vezes ex post, como sendo “ineficientes”). Elas também reduzem o grau de coordenação da atividade econômica, criam padrões de emprego e salário socialmente indesejáveis, alimentam a concentração de renda e riqueza, impedem a utilização de instrumentos de política industrial para a implementação das prioridades sociais, e tornam o balanço de pagamentos estruturalmente dependente dos fluxos internacionais de capital. Ao fazer isso, e apesar do seu discurso ideológico contrário, o neoliberalismo alimenta padrões insustentáveis de produção, emprego, distribuição, consumo, finanças públicas e integração global, e aumenta a incerteza econômica, a volatilidade e a vulnerabilidade às crises (financeiras).

Em segundo lugar, o controle financeiro sobre os recursos econômicos e as principais fontes de capital permite às finanças drenar capitais da produção; ao mesmo tempo, o neoliberalismo favorece sistematicamente os grandes capitais em detrimento dos pequenos capitais e dos trabalhadores, desmentindo sua retórica de promover a igualdade de condições e a concorrência. Como resultado, a acumulação nas economias neoliberais tende a assumir a forma de bolhas sucessivas que eventualmente entram em colapso com implicações destrutivas e que exigem resgates espantosamente caros e inevitavelmente patrocinados pelo Estado. [...] Em terceiro lugar, as políticas neoliberais são justificadas ideologicamente pelos imperativos da “confiança dos mercados” e da “competitividade”. Isso é enganoso, porque a confiança é intangível, autorreferencial e volátil, levando seus advogados a sistematicamente superestimarem o investimento que seguirá a implementação de políticas supostamente gozando da “confiança” do lobby neoliberal. Por outro lado, a busca da competitividade equivale à autoimposição dos imperativos do capital (trabalho duro, cumplicidade, baixos salários, e assim por diante), geralmente para gerar lucros para outrem. Em quarto lugar, as políticas neoliberais não se autocorrigem. Em vez de levar a uma mudança de rumo, a impossibilidade de implementação ou a incapacidade de alcançar os objetivos declarados normalmente leva ao aprofundamento e alargamento das “reformas”, com a desculpa de garantir a implementação e a promessa de sucesso iminente desta vez.

Em quinto lugar, o neoliberalismo é incompatível com a democracia econômica e ele esvazia a democracia política. A hegemonia política neoliberal bloqueia a expressão política mesmo das dissidências mais moderadas e, inevitavelmente, alimenta a apatia, o populismo e a extrema-direita, apesar de suas implicações potencialmente desestabilizadoras para o próprio neoliberalismo. (SAAD-FILHO, 2015, p. 68 e 69).

Este breve balanço é de grande importância para compreensão mais precisa do período estudado, fornecendo elementos estruturantes do ponto de vista da política macroeconômica

que se instala no Brasil nos anos FHC e que permaneceu inalterada na sua essência nos governos petistas, tarefa que nos detivemos nas próximas linhas.

1.3 Neoliberalismo no Brasil e os anos FHC

A presença do Neoliberalismo no pensamento econômico brasileiro se mistura com a própria história das principais escolas liberais e dos seus intelectuais de maior expressão. Vale observar que o liberalismo predomina desde a organização do Estado nacional, com pequena interrupção com a crise de 1929 e a Revolução de 1930. Não é de causar espanto que o título de patrono dos economistas brasileiros recaia sobre Eugênio Gudín Filho, engenheiro de formação, que assumiu em 1938, a cátedra de Economia Monetária e Financeira da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, que mais seria incorporada à Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Gudin foi o pensador neoliberal mais importante do país, com sua trajetória pontuada por feroz combate às ideias desenvolvimentistas e a abordagem dos problemas econômicos típicos de um país subdesenvolvido na perspectiva do livre mercado.

O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a “embarcar” no ideário neoliberal, muito pelas dificuldades dos diversos setores do capital em se articular após o período de redemocratização e também pelo grande vigor experimentado pelos movimentos sociais e de trabalhadores ao longo dos anos de 1980.

A transição do projeto do campo meramente doutrinário para se afirmar como programa político foi muito impulsionado pela própria necessidade de fazer o enfrentamento da dimensão estrutural que a crise econômica assumia, por um lado, e pela leitura de que a mobilização dos trabalhadores tinha ultrapassado as reivindicações de cunho estritamente economicista ao apontar para a consolidação de poderosa central sindical - com capilaridade em todos os ramos da produção, seja na esfera pública, seja junto à iniciativa privada – e de um grande partido político de massas que, já na primeira eleição direta para a Presidência da República após a ditadura militar, chegou ao segundo turno e obteve quase 47% dos votos válidos.

Na perspectiva dos setores dominantes, as eleições de 1989 guardavam caráter estratégico, com sinalizações e desdobramentos fundamentais para os rumos do país nas

décadas seguintes. A pulverização de candidaturas em legendas de centro-direita e o surgimento de uma competitiva candidatura de esquerda que apresentava em seu programa, conjunto de reformas inaceitáveis para o capital obrigou, mesmo que, com contradições e disputas internas, a unificação forçosa, em torno de um político inorgânico: Collor de Melo. Sob sua batuta, identificamos importantes frentes de implementação das políticas neoliberais.

Muito nos ajudou a leitura de Luiz Filgueiras, professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, e seu artigo “O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico”.

No âmbito da relação capital/trabalho, as mudanças decorreram, centralmente, a partir de processo de reestruturação produtiva, com a introdução de novos métodos de gestão e de novas tecnologias.

O mercado de trabalho foi fortemente impactado. Soma-se a esse fato a abertura comercial e financeira iniciada por Collor. O crescimento do desemprego veio acompanhado de um amplo processo de desregulação do mercado de trabalho em ação combinada nas práticas das empresas e por sucessivas alterações na legislação, facilitando a precarização das condições de trabalho e as formas de contratação mais instáveis.

No âmbito das relações intercapitalistas, o neoliberalismo produziu mutações significativas. Assistimos o fortalecimento e a concentração, através de aquisições, incorporações e fusões, dos grandes grupos financeiros, nacionais e internacionais. Concomitantemente, ocorreu movimento de desnacionalização da economia brasileira, favorecendo as frações ligadas ao comércio exterior de commodities, principalmente o agronegócio.

O desdobramento recai sobre o tipo de inserção do Brasil na ordem econômica internacional. As transformações operadas pela abertura comercial e desregulamentação financeira nos integraram mais organicamente - e portanto, em posição mais vulnerável - ao movimento dos mercados financeiros internacionais. A vigorosa pauta de privatizações imposta permitiu, por algum tempo, o equilíbrio na balança de pagamentos.

Em paralelo, teve início um perverso processo de desindustrialização, com a redução da participação da indústria na economia nacional e a desarticulação das cadeias produtivas em detrimento da reprimarização das exportações. Estamos, hoje, integrados como exportador agrícola e de produtos de baixo conteúdo tecnológico.

O pragmatismo que sustentou a coligação de Collor se dissolveu diante do seu despreparo em garantir a governabilidade necessária para o avanço da agenda de reformas.

Após período de instabilidade política e econômica, Collor de Melo foi apeado do cargo com base em denúncias de corrupção.

Em 1994, o sucesso no controle da hiperinflação alcançado pelo Plano Real pavimentou o caminho para a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Na bagagem, a estreita articulação com as forças dominantes da burguesia mundial, em especial a norte-americana e o patrimônio eleitoral acumulado com a experiência à frente do Ministério da Economia do governo Itamar Franco e da percepção de que as frustrações causadas pelo fracasso das últimas seis iniciativas de estabilização - Plano Cruzado, Cruzado II, Plano Verão, Plano Bresser; Plano Collor I e Plano Collor II – tinham ficado para trás, no período conhecido como “década perdida” no campo econômico.

O objetivo era recontextualizar o receituário neoliberal, adequando-o à realidade brasileira sem perder do horizonte, a correlação de forças da sociedade.

Com a chegada de FHC, percebemos a ascensão da fração bancário-financeira na hegemonia do bloco do poder e consolidação de fundamentos econômicos ancorados em um conjunto de medidas consagradas pelo chamado Consenso de Washington, encontro realizado em novembro de 1989 na capital norte americana, reunindo os governos conservadores da época, diretores executivos e representantes de instituições financeiras internacionais, ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais das economias em desenvolvimento. O Brasil estava representado por três operadores que ocupavam/ocupariam cargos do alto escalão governamental no período: Marcílio Marques Moreira (Ministro da Fazenda de Collor), Pedro Malan (Ministra da Fazenda de Fernando Henrique Cardoso) e Luiz Carlos Bresser Pereira (ex-ministro da Fazenda e Ministro da Administração e Reforma do Estado de Fernando Henrique Cardoso).

O pacote de medidas incluía, resumidamente, a redução da intervenção Estatal na regulação da economia, a abertura e o fim de barreiras comerciais, a liberalização de fluxo de capitais, as “reformas” do Estado, da previdência e reforma fiscal, controle inflacionário, estabilidade para instituição bancárias, flexibilização dos contratos de trabalho e agressiva política de privatização de empresas estatais.

Pela primeira vez um governo encampou, explicitamente, o paradigma neoliberal como política estratégica. Rompendo definitivamente com o legado do nacional-desenvolvimentismo presente na experiência histórica brasileira.

O esforço de FHC foi mesmo o de desmontar, em nome da inserção do país em uma nova ordem internacional, todo o tipo de Estado, de Economia e, por extensão, de sociedade

caracterizada com a marca do “atraso estatal”, incompatíveis com as dinâmicas da globalização em curso.

A narrativa que se tornou hegemônica no período partia da compreensão de que, sem um efetivo controle de preços, tudo mais em matéria econômica estaria inviabilizado. Sem estabilidade não existiriam as condições objetivas para um novo ciclo de crescimento.

Críticos – dentro e fora do governo – denunciavam que a centralidade na política de estabilidade de preços representava uma dicotomia com qualquer tentativa de implementação de um projeto de crescimento. De fato, os pífios índices do período estavam condicionados às oportunidades e oscilações do cenário internacional.

Sob a gestão de FHC, o consumo das famílias sofreu pequena variação positiva, alavancada pela intensa queda dos índices de inflação e a conseqüente preservação do poder de compra dos salários. Porém, o desempenho medíocre do mercado de trabalho inviabilizou o crescimento médio dos salários e uma maior distribuição de renda.

Num primeiro momento, a indústria brasileira teve bastante dificuldade, principalmente sob o câmbio equiparado entre Real e Dólar, que estimulavam as importações em detrimento aos investimentos no parque produtivo nacional e aquecimento do mercado interno. Somente a partir de 1999 essa situação se alterou com depreciação do câmbio.

Os gastos públicos expandiram-se modestamente no período, refletindo a política do governo baseada no contingenciamento de investimentos, no arrocho salarial do funcionalismo público e na desvinculação de receitas para a manutenção de superávits, dirimindo qualquer possibilidade turbulência como descontrole de gastos e pressão inflacionária.

Uma audaciosa reforma no Estado brasileiro foi posta em curso, nem sempre baseada no uso racional dos investimentos públicos. Uma das feições foi o gigantesco Programa Nacional de Desestatização, que utilizando recursos públicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, levou a cabo a privatização de 35 empresas estatais de vários setores da economia, com destaque para a siderurgia, telecomunicações, metalurgia e financeiro. A onda privatizante nos anos FHC também atingiu outras unidades da federação. Estados e até municípios criaram seus programas de venda de empresas públicas. Outra dimensão da reforma do Estado estava uma clara decisão política com o compromisso de redefinição de funções, de culturas e de instrumentos legais da União. Luiz Carlos Bresser-Pereira, um dos ideólogos resume o alcance da reforma:

As principais mudanças legais previstas foram transformadas em leis: a reforma constitucional que ficaria chamada de 'reforma administrativa' foi aprovada praticamente na forma proposta pelo governo, flexibilizando o regime de estabilidade e terminando com o regime jurídico único; as agências reguladoras foram criadas e dotadas de autonomia previstas para agências executivas; foram definidas em lei e estabelecidas as primeiras organizações sociais destinadas a executar no setor público não-estatal atividades sociais e científicas que o Estado deseja financiar mas não quer executar diretamente; foi criado o regime de emprego público como alternativa ao cargo público quando não se tratar do exercício de atividade exclusiva de Estado; [...]. Por outro lado, uma estratégia gerencial de administração - a gestão pela qualidade total - foi adotada e passou a ser consistentemente aplicada na Administração Pública Federal e em diversas administrações estaduais e municipais. Finalmente, o apoio recebido pela reforma junto à alta administração pública revelou uma clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. Houve, assim, êxito nos três planos da reforma: no institucional, no cultural, e no da gestão. Naturalmente, em especial nesta última dimensão, a reforma está apenas começando, sua implantação demorará anos, mas bases sólidas foram lançadas. Tornou-se comum afirmar que as reformas orientadas para o mercado que vêm sendo realizadas desde 1980 importam na passagem do Estado Produtor para o Regulador. Esta linguagem é perigosa, tem forte sabor neoliberal, na medida em que está afirmando que a reforma limita-se a privatizar serviços monopolistas ou quase monopolistas, e em seguida estabelecer agências reguladoras dos preços das empresas privatizadas. Por isso prefiro falar em uma Reforma Gerencial do Estado, e portanto que a transição do Estado Produtor para o Estado Gerencial, que vai além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente, que financia a fundo perdido dos serviços sociais e de pesquisa científica, e age como capacitador (enabler) da competitividade das empresas privadas. (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 55)

Para os tecnocratas neoliberais, tal como no conjunto da máquina do Estado, a educação pública também vivia uma crise gerencial. Nesta perspectiva, os sistemas de ensino careciam de eficiência, de qualidade e de produtividade, já que no diagnóstico oficial não faltavam escolas, professores ou recursos para financiar as políticas educacionais. Faltavam "melhores" escolas, professores "mais qualificados" e uma "melhor" administração dos recursos existentes.

Percebemos a transferência de expertise e de quadros entre os organismos internacionais com o MEC, a começar pela indicação de Paulo Renato de Souza como ministro, egresso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A pauta de reformas na educação passa a ser empreendida em perfeita simbiose com a condução da política econômica e com a agenda hegemônica em escala planetária.

Seriam necessárias, portanto, reformas estruturais na direção de dotar os sistemas de ensino de maior dinamismo e flexibilidade, além de fazer-lhe o deslocamento da educação da esfera do direito para a esfera do consumo, do Estado para o Mercado.

Medidas gerenciais foram implementadas pelo MEC em todos os níveis e modalidades da educação com o claro objetivo de facilitar mecanismos de mensuração e acompanhamento

do desempenho discente e de controle docente, combinando coerção econômica com ações normativas.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais se configuram em um marco na perspectiva da centralização das políticas curriculares e na imposição “por cima” de uniformidade dos conteúdos, associados ao ensino de determinadas competências.

O financiamento da educação também sofreu profundas alterações. Em 1996, antes mesmo da aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o governo de FHC aprovou a Emenda Constitucional nº 14, instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Fundo de natureza contábil no qual percentual de alguns impostos estaduais e municipais são agrupados e, depois, redistribuídos por Estados e Municípios a partir do número de matrículas no ensino fundamental, desconsiderando com isso, a oferta em educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos.

O FUNDEF não representou acréscimo nos recursos já existentes e preservou a União em seu papel complementar no que se refere ao financiamento da educação básica. Porém, em paralelo, foi criado um nefasto instrumento de desvios de recursos públicos: a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que autorizava a desvinculação de, pelo menos, 20% do orçamento para manutenção do equilíbrio fiscal e financiamento da dívida pública. De acordo com Leher (2010), as perdas alcançaram cifras na ordem de 40 bilhões de reais no período de FHC.

Cabe lembrar que, neste período, o mais importante marco infraconstitucional do ordenamento jurídico da educação brasileira, a LDBEN, foi debatido e aprovado constituindo a primeira grande demarcação do governo FHC em matéria educacional.

Muitas das lutas e reivindicações promovidas após a redemocratização da sociedade brasileira pavimentaram vigoroso processo de debate e formulação das políticas educacionais. Movimentos populares, estudantis, sindicatos, associações científicas e profissionais, intelectuais/pesquisadores e educadores de todo o país se mobilizaram em torno de proposta de texto legal construída pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

A tramitação no Congresso do Projeto de Lei 1258/88 de autoria do então deputado Octávio Elísio (PSDB/MG) foi objeto de muitos debates e audiências públicas, intensa negociação, incorporações e alterações que, apesar de representar alguma regressividade, ainda mantinha seu “espírito original”, consolidado no texto do substitutivo Jorge Hage (PDT/BA) aprovado na Câmara dos Deputados em 13 de maio de 1993 e que entra no Senado sob o número de 101/93, com a relatoria do senador Cid Sabóia (PMDB/CE). Naquela casa,

no entanto, o governo acumulou forças para operar manobras regimentais necessárias para apresentar o substitutivo de autoria do então senador Darcy Ribeiro em íntima articulação com o Ministério da Educação.

Sob o pretexto de ser uma legislação mais enxuta e “menos corporativa”, o texto de Darcy/MEC excluiu dezenas de artigos fundamentais na definição de diretrizes para a construção de educação pública, gratuita, laica, universal e de qualidade socialmente referenciada.

Bollmann e Aguiar (2016) foram muito felizes em sintetizar as pretensões daquela quadra histórica e localizar os desafios ainda postos, na passagem dos 20 anos de vigência da LDB:

O contexto social, político e econômico, à época da elaboração, tramitação e aprovação da LDB, foi um período de lutas constantes pela reconstrução da democracia, de crescimento dos movimentos sociais, e que favoreceu a criação de um Fórum Nacional em torno do qual movimentos sociais e entidades em prol da educação pública se uniram no FNDEP, na luta legislativa a partir de uma concepção de mundo, Estado, sociedade e educação radicalmente diferenciada do governo FHC, dos seus gabinetes e dos interesses do capital. Nesse processo, foi necessário intervir na elaboração de um novo arcabouço legal para a educação no Brasil, constituindo, ao lado de outras lutas, uma importante conquista democrática, porém, ainda, insuficiente para a sonhada transformação social. Compreende-se que uma lei por si só não tem a capacidade de operar transformações profundas, por mais avançada que seja, nem retardar ou reduzir o ritmo do progresso social, por mais retrógrada ou conservadora (ROMANELLI, 1984). Apesar dos limites de uma lei em relação às transformações sociais, a mobilização em torno de sua elaboração possibilitou a discussão de princípios e conquistas das quais não se pode abrir mão. Ainda que houvesse um esforço para a aprovação de um PL que evidenciasse a luta por uma sociedade justa, entendiam-se os limites de uma luta no âmbito legislativo, pois se tratava de oportunizar a discussão de uma sociedade melhor e mobilizar forças políticas representativas no Congresso de interesses da sociedade. Portanto, é necessário ultrapassar a dimensão formal da lei. É fundamental criar mecanismos de controle social que superem a letra da lei. Ainda urge trabalhar cada vez mais para garantir e ampliar o acesso à educação pública, laica, gratuita e de qualidade a toda a população brasileira em todos os níveis, lutando para ampliar o espaço democrático de construção das políticas públicas, pela ampliação do papel do Estado, pela construção de uma educação plena ao exercício da cidadania e da formação crítico-emancipatória. (BOLLMANN E AGUIAR, 2016, p. 425-426)

As políticas educacionais apresentadas em posterior tinham origem o mesmo “DNA”, influenciadas diretamente pelos delineamentos econômicos e sociais de corte neoliberal, verbalizados em inúmeros documentos e orientações oriundas de agências e organismos internacionais. Foi assim no processo de formulação do Plano Nacional de Educação, a adoção das políticas de fundo para financiamento da educação, inicialmente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, com a projeção de

sistemas de avaliação da educação como o SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica – e o Exame Nacional de Cursos.

A despeito da intensidade da agenda de reformas, os anos FHC exibiram crescimento em números pouco expressivos e, com o capital político adquirido pelos primeiros tempos de Plano Real completamente exaurido, pela primeira vez na História brasileira um candidato de origem popular tinha condições concretas de chegar à Presidência da República.

Eleito em outubro de 2002, Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores tinha uma base social, como assinala Francisco de Oliveira (2003), capaz de confrontar os interesses da burguesia brasileira e seu histórico projeto excludente de sociedade. O que se configurou ficou longe dessa possibilidade, objeto das nossas reflexões a seguir.

1.4 A Macroeconomia nos governos petistas

Os primeiros tempos do governo Lula foram marcados pela continuidade das políticas macroeconômicas introduzidas pelo governo anterior, fruto de compromisso assumido publicamente, antes das eleições de 2002, com a edição da “Carta ao Povo Brasileiro”. Nesta, o então candidato do Partido dos Trabalhadores se compromete com uma transição que tem como premissas “o respeito aos contratos e obrigações do país”, “o combate à inflação”, a preservação do superávit primário “o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos” e a manutenção do ordenamento das “contas públicas e mantê-las sob controle”.

O caminho revelado na Carta ia na direção de uma possível conciliação entre classes, operado via crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social.

Economistas historicamente aliados ao PT, como João Antonio de Paula, Leda Paulani e Fernando Cardim de Carvalho assistiram com estranhamento e perplexidade a presença cada vez mais efetiva de colegas ligados à Fundação Getúlio Vargas – conhecido centro do pensamento ortodoxo - em posições de destaque no Ministério da Fazenda e o convite à Henrique Meirelles (Banco de Boston) para presidir o Banco Central e insistiram na crítica sobre as “insuficiências” das políticas neoliberais, evidenciadas na análise do período dos governos FHC e na incompatibilidade com as políticas industriais e de transferência de renda. As leituras tinham duas vertentes: a capitulação petista com a chegada ao poder e a troca de valores por um projeto de poder ou as contingências desagradáveis características de um

período de correlação de forças políticas adversas. Entendemos que muito dessas análises estão em aberto e se tornaram ainda mais complexas pela ocasião do impeachment de Dilma Rousseff.

Foi a partir de meados de 2003 que novos elementos foram se alinhando para promover importante inflexão na política macroeconômica nos períodos seguintes.

O primeiro deles foi a retomada da demanda doméstica impulsionado pelo momento favorável às exportações, tendo a China como mercado que demandava produtos básicos e semimanufaturados. A unificação de diversos programas de transferência de renda, em torno do Programa Bolsa Família, garantiu tanto o adensamento no volume dos investimentos quanto na ampliação da cobertura de beneficiados. Uma política de valorização do salário mínimo e das aposentadorias e pensões a ele vinculadas se configurou no mais importante mecanismo de transferência de renda e inserção das famílias mais pobres em novo patamar de consumo.

O incentivo à expansão do crédito, com o advento do crédito consignado, foi responsável também por grande injeção de recursos na economia para a aquisição de bens duráveis e não duráveis, aquecendo enormemente o mercado interno e assim, exigindo novo tempo de contratações (queda do desemprego) e redução da informalidade.

Pressões de teses desenvolvimentistas sobre o governo impuseram a articulação das políticas mencionadas acima com adoção de outras, caracterizadas por certo “ativismo” estatal como a criação de programa de investimento, sugerindo uma política macroeconômica híbrida.

Analistas como Morais e Saad-Filho (2011) perceberam na existência dessa política híbrida tanto sua virtude quanto sua fragilidade interna. Se, na primeira, condicionantes internos e a favorável liquidez externa favoreceram um cenário de crescimento com relativa distribuição de renda e mobilidade social. Na segunda, a insistência nos pilares macroeconômicos neoliberais continuavam a representar um obstáculo a maiores gastos do setor público e uma flexibilização do regime de metas de inflação. Isso, combinado a uma viragem no fluxo de capitais internacionais poderia ter efeito devastador na frágil conciliação costurada por Lula.

a ausência da liderança carismática de Lula, a partir de 2011 e a possibilidade de o governo ter que impor perdas a alguns setores sociais devido à dinâmica cíclica de uma economia capitalista periférica podem desestabilizar a base de sustentação da administração da presidente Dilma Rousseff. Neste caso, a incompatibilidade intrínseca da política econômica da “inflexão” voltaria a se manifestar. (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p. 524)

Em uma contribuição bastante potente para o debate, os professores Denise Gentil (UFRJ) e Victor Araújo (UFF) identificaram na debilidade estrutural da economia brasileira, elemento importante para perceber os cenários que se desenharam no período estudado.

No artigo “Além da Macroeconomia de Curto Prazo: Notas sobre a debilidade estrutural da economia brasileira no período recente”, os autores se debruçaram sobre a conjuntura econômica de crescimento marcadamente instável, conhecida como do tipo stop-and-go e a manipulação dos instrumentos macroeconômicos, tal como utilizados nos governos FHC, Lula e Dilma.

Observa-se, neste período, um deslocamento das análises sobre a dinâmica da inflação brasileira: se antes estava acorada no movimento do câmbio e na administração (pelo Estado) de preços a partir de mecanismos de indexações; agora percebemos uma inflação sensível às variações positivas do mercado de trabalho e de valorização dos salários. Traduzindo: quanto mais pessoas trabalhando e mais vigorosa for uma política de transferência de renda via ganhos reais nos salários e nas aposentadorias, mais pressão inflacionária.

Os economistas de tradição ortodoxa sugerem, nestes casos, o uso dos instrumentos macroeconômicos para CONTER o nível de empregos, DESACELERANDO a produção e a oferta de bens e serviços, produzindo assim, uma taxa de DESEMPREGO DESEJÁVEL.

Gentil e Araújo sinalizam, com precisão, a existência de um conflito distributivo, uma disputa entre Capital e Trabalho sobre as fatias da renda nacional. Avançam na análise de que apenas o manuseio de instrumentos macroeconômicos de curto prazo é insuficiente para solucionar o conflito distributivo tal como está posto. É necessário aprofundar políticas concretas de desenvolvimento e superação dos entraves que atuam sobre o crescimento dos níveis produtividade da economia.

Na circunscrição da macroeconomia de curto prazo, a gestão do modelo se dá por meio da manipulação das variáveis taxas de juros, câmbios e salários. Mas o foco da gestão dos instrumentos de curto prazo não permite visualizar de forma sistêmica as debilidades estruturais da economia brasileira que, em última instância, refletem contradições do próprio modelo econômico brasileiro. (GENTIL e ARAÚJO, 2015, p. 67)

Observando a incapacidade do governo Dilma para a mobilização política entorno desse importante debate sobre as políticas de desenvolvimento, combinada com a perda da manutenção dos índices determinados pelo Tripé da macroeconomia e a crise de liquidez no mercado externo, ficam evidentes as condições objetivas para o Golpe jurídico-midiático-

empresarial-parlamentar que estavam se configurando no horizonte. Com o golpe, uma nova ofensiva neoliberal ganha materialidade em todos os setores da vida nacional.

2 DA POLÍTICA ECONÔMICA PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL: PERMANÊNCIAS E RUPTURAS

Vivenciamos, no período estudado, conjunto importante de reformas que, ao serem implantadas, produziram alterações substanciais na organização do ensino no Brasil. Foram redefinições curriculares e no espaço-tempo das escolas, políticas de avaliação do desempenho escolar em larga escala, políticas de financiamento e da gestão da educação em diferentes níveis. Para além de demarcações estéreis, temos por objetivo analisar as permanências e rupturas no campo educacional entre os governos FHC, Lula e Dilma Rousseff.

A reconfiguração operada na base produtiva nacional em todo esse período exerceu direta repercussão na definição de políticas coerentes com o respectivo padrão de acumulação vigente.

Davies (2016) e Oliveira (2009) nos ajudam a entender a relação de ambivalência em que as políticas educacionais se deram nas quais as muitas semelhanças e as diferenças pontuais nem sempre são totais e absolutas.

A densidade e a dimensão das reformas realizadas na década de 1990 instalaram verdadeiros enclaves que as administrações petistas, antes críticas destas reformas quando na oposição, não se dispuseram a enfrentar quando governo.

Os processos de descentralização administrativa, combinados com a centralização normativa, consolidaram a compreensão de que o Estado cada vez mais terceiriza seu papel de principal responsável por organizar, manter e gerir a educação pública, enquanto que a ênfase à empregabilidade através da incorporação de matrizes de habilidades e competências exigidas pelo mercado de trabalho como orientadores do fazer pedagógico são exemplos paradigmáticos.

Um cardápio de políticas focalizadas permitiu frágil mobilidade social, sem corromper, entretanto, o histórico e estrutural dualismo da educação brasileira: a oferta de uma escola pobre para os filhos da classe trabalhadora e um ensino de ponta na formação de quadros dirigentes no lado oposto da pirâmide social.

Nunca antes na história desse país, a presença empresarial esteve tão associada às políticas públicas educacionais, crescendo enormemente a parceria entre o Estado, os organismos internacionais, antigas e novas organizações de importantes setores da burguesia nacional.

Podemos considerar a criação do FUNDEB como “primeiro grande ato” da era petista em política educacional, com a promulgação da Emenda Constitucional 53 de 19 de dezembro de 2006. A continuidade da política de financiamento da educação por meio de fundo público de FHC, em substituição ao FUNDEF, veio com avanços no percentual e no cardápio de impostos maiores, uma complementação federal também superior para a composição dos recursos e a abrangência que engloba toda a educação básica. Davies (2016) observa que mesmo essas modificações não representam “recursos novos” e tão pouco invertem a balança na composição dos recursos, ainda essencialmente originários de Estados e municípios.

Outra crítica pertinente é de que a iniciativa petista mantém inalteradas as desigualdades entre os entes federativos geradas no modelo anterior, em que coexistiam cidades e Estados que “ganhavam” e outros que “perdiam” com a redistribuição dos recursos.

O piso nacional do magistério, previsto na mesma Emenda, também representa avanço relativo pois o valor fixado – atualmente em R\$ 2455 – representa pouco mais de dois salários mínimos para uma jornada de 40 horas semanais, o que efetivamente, não garante dignidade ao magistério no seu conjunto. Observam-se conquistas salariais pontuais neste aspecto principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Em paralelo, os petistas perderam uma grande oportunidade para regulamentar o “padrão de qualidade” da educação previsto na Constituição Federal e na LDB. Aponta Davies (2016):

[...] regulamentação esta que teria como consequência obrigar o governo federal a exercer função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo a EC nº14 e o art 75 da LDB, assim como não definiu o custo mínimo por aluno para assegurar ensino de qualidade, conforme prevê o art 74 da LDB e motivo de muita insistência por parte das entidades que participaram da Conferência Nacional de Educação em 2010. (DAVIES, 2016, p. 45)

Em relação ao esforço de expansão da rede federal de ensino, percebemos direções bem distintas. Merece destaque a ampliação expressiva das matrículas e do número de escolas nos governos Lula e Dilma: as matrículas federais de educação básica saíram de 113.732 em 2002 para 276.436 em 2012, o número de escolas passou de 202 em 2002 para 490 em 2012.

No ensino superior, os governos do PT realizaram uma ampliação de mais de 3 vezes o número de matrículas federais se comparado com os governos do PSDB, com a edição do Programa de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni) que firmou o compromisso das IFES em dobrar a relação entre o número de estudantes e o número de professores, além de assegurar elevada taxa (mínimo de 90%) de conclusão em troca de recursos adicionais que

poderiam chegar ao patamar de 20% do orçamento das mesmas em 2007. O número de estudantes foi fortemente ampliado, porém, os recursos não acompanharam o mesmo ritmo produzindo a redução do custo-aluno.

O mesmo movimento se verificou em relação as matrículas nas instituições de ensino superior privadas, fomentadas pelos programas como o Fundo de Financiamento do Ensino Superior – FIES – e o Programa Universidade para Todos – Prouni – que foram responsáveis por injetar bilhões de reais em instituições privadas. No primeiro, o Estado fornece subsídios aos estudantes em empréstimos para custear sua formação em Instituição de Ensino Superior (IES) privada, enquanto que o segundo se configurou importante instrumento da política de ampliação das matrículas no setor privado com a aquisição de vagas com verbas públicas.

Outra iniciativa que guarda significativa diferença entre PT e PSDB foi a implementação das cotas raciais e sociais de acesso ao ensino superior, privado e federal.

Os governos petistas sancionaram duas leis importantes: a Lei 11096/2005 que instituiu percentual de vagas para estudantes que comprovassem renda familiar per capita até 3 (três) salários mínimos e que fossem egressos da rede pública e a Lei 12711/2012 que instituiu cotas e subcotas do total de vagas oferecidas pelas instituições federais de ensino superior – IFES – para quem cursou integralmente o ensino médio em escolas públicas. As subcotas têm critérios econômicos e raciais com reserva para estudantes negros, pardos e indígenas. É inegável que essas políticas afirmativas foram responsáveis pelo ingresso de significativos contingentes de negros (as), pardos (as) e indígenas.

Em síntese, podemos observar que a despeito das diferenças de discurso, encontramos muito mais permanências do que rupturas em matéria de políticas educacionais no período pesquisado, muito em alinhamento ao hibridismo presente nas políticas econômicas praticado nos governos petistas.

2.1 Novos arranjos e a concertação em torno da agenda empresarial na educação

Em íntima relação com as reformas econômicas e no aparelho de Estado, iniciada mais ativamente a partir de 1995, uma nova agenda pública para a educação vai se afirmando no período estudado e com essa agenda, novas organizações e atores políticos se apresentam e novas relações entre a Coisa Pública e a Iniciativa Privada vão se estabelecendo.

Se, o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi um marco fundamental na reorganização do bloco hegemônico na esteira do êxito, pelo menos parcial, do Plano Real e em torno de um programa de estabilização econômica e reformas estruturais voltadas para o mercado, o segundo governo viu essa aliança perder musculatura. A vulnerabilidade da economia diante das crises internacionais da Rússia e da Argentina e em consequência a adoção de medidas ainda mais ortodoxas e restritivas ao crescimento, a estagnação econômica e a progressiva falta de diálogo produziu afastamento contínuo de importantes segmentos do empresariado nacional, capitaneados pela FIESP, da aliança de sustentação do governo tucano.

Como espaços vazios não existem na política, esses setores iniciaram sinalizações, até então inéditas nesta dimensão, com o principal político de oposição, Luis Inácio Lula da Silva, derrotado nos últimos três certames presidenciais.

Horácio Lafer Piva assume a presidência da FIESP, defendendo um reposicionamento das entidades industriais paulistas em torno de um projeto denominado liberal-desenvolvimentista.

Por outro lado, o Partido dos Trabalhadores e Lula emitem sinais robustos de que sua eleição não representaria ameaças à estabilidade, nem a quebra de contratos ou à segurança jurídica e muito menos a descontinuidade da política econômica.

A moderação dos discursos, o rebaixamento programático e a ampliação do arco de alianças, permitindo a presença do empresário mineiro e senador liberal José de Alencar foram chaves determinantes na busca de confiança junto às principais correntes do Capital.

Ainda no primeiro turno das eleições de 2002, grupo de empresários ligados à FIESP, ao mercado financeiro/ Bolsa de Valores de São Paulo e da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) assinam manifesto de apoio a Lula.

Sob o nosso ponto de vista, o atual modelo econômico, apesar do relativo sucesso do controle da inflação, apresenta índices de crescimento insuficientes, não atende as necessidades sociais e pratica uma política de juros altos que inviabiliza os investimentos produtivos. [...] Queremos tornar pública nossa adesão à candidatura de Lula à presidência da República e nosso desejo de participar do amplo Pacto Social proposto por ele. Entendemos que Lula é a única alternativa capaz de implementar um programa de governo voltado ao crescimento econômico com geração de empregos, redução das desigualdades, fortalecimento do mercado interno e de apoio às empresas nacionais.

(Manifesto de Apoio a Lula, 29/07/2002. In Martins, Erika Moreira. Movimento "Todos pela Educação": um projeto de nação para a educação brasileira. Dissertação de Mestrado, defendida na Faculdade de Educação – UNICAMP. – Campinas, SP: 2013)

A eleição de Lula também produziu importantes alterações na relação entre o Estado e a Sociedade. Novos espaços de negociação, conselhos, fóruns, ouvidorias e conferências foram criados pela lei 10683/2003 no âmbito do Sistema Nacional de Democracia Participativa, com destaque ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão consultivo da Presidência da República, de composição majoritária de membros ligados ao empresariado, incumbido de formular proposições, políticas e diretrizes com o objetivo de estreitar as relações entre governo e sociedade. Ali, se buscava a produção de consensos possíveis em equilíbrio delicado em que cabia ao Estado a manutenção da estabilidade, abrindo novas oportunidades à iniciativa privada em ocupar espaços e acessar parcelas do fundo público.

Nas relações internacionais, a presença do Brasil em Conferências Multilaterais e a assinatura de acordos junto aos principais organismos internacionais pavimentaram o caminho do empresariado ao papel de protagonista das políticas educacionais.

Em 2000, o empresário Carlos Alberto Sicupira, sócio da multinacional Ambev, capitaneou a criação da Fundação Brava, organização para apoiar projetos de melhoria da gestão pública. Já em 2001, surge o Movimento Competitivo tendo o empresário Jorge Gerdau à frente, com o objetivo apresentar um programa de “modernização” do setor público além de reconhecer e difundir casos de sucesso no interior da iniciativa privada em seus variados segmentos.

Essas organizações gozavam de grande proximidade e relações históricas com partidos e figura públicas que ocupavam posições estratégicas no Estado brasileiro, facilitando as tratativas de adesão entre governos e sistemas de ensino à ideologia gerencial e a admissão de métodos e produtos oferecidos por seus braços operacionais, em especial o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) no qual retornaremos mais à frente.

Dessa forma, Lula da Silva deu continuidade e aprofundou amplo processo de reformas educacionais em articulação com setores do empresariado que organizariam em 2006, o Movimento Todos Pela Educação e a adoção de suas principais propostas, dentre elas a criação do IDEB, na forma da lei em 2007.

2.2 O Ideb na relação entre economia e educação

Neste capítulo elegemos como principal eixo de preocupações e pesquisas, as relações entre sociedade, determinações econômicas hegemônicas, processos produtivos e educação.

Entendemos que o papel social da educação passa por constituir, intencionalmente, em cada indivíduo, a humanidade produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos seres humanos, articulando individualidade e generidade. Os protagonistas do fazer educativo são seres múltiplos em suas trajetórias, culturas e necessidades. Esse fazer, sempre aberto e contraditório, compartilha em maior ou menor medida, com as exigências de determinado tipo de sociedade.

Situamos a educação em um complexo de processos de reprodução social da vida, inescapavelmente associados aos destinos do trabalho, às formas como os seres humanos produzem a sua sobrevivência material enquanto uma totalidade psicofísica, cultural, estética, política e ideológica. Entendemos, portanto, o trabalho como criador da realidade humana e princípio educativo fundamental.

Neste contexto, a educação se institucionaliza apoiada na separação entre Capital e Trabalho para promover os consensos e os valores necessários na formação de gigantescos contingentes humanos como de força de trabalho sem acesso aos meios para sua realização.

Em Mézaráros (2008) e Frigotto (2015), procuramos as chaves analíticas para se chegar aos elementos centrais da relação entre Economia e Educação. De acordo com Mézaráros:

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma “internalizada” (isto é, pelos indivíduos devidamente “educados” e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica implacavelmente impostas. (MÉSZÁROS, 2008, p. 35)

Percebemos, portanto que o Capital estabelece determinações gerais que penetram profundamente nas variadas dimensões dos processos sociais, exercendo influência estrutural nas formas de pensar e fazer o ato educativo de tal maneira que consiga assegurar que cada indivíduo incorpore como próprios, a lógica e o modo de organização do modo de produção hegemônico.

Mészáros trata as instituições formais de educação como instrumento de “internalização” dos princípios reprodutivos e orientadores dominantes e de aceitação como legítima da posição de que é atribuída a cada indivíduo na hierarquia social. Integrante de um sistema global de internalização que permite ao Capital relegar a um segundo plano modalidades dispendiosas, brutais e violentas de imposição de valores, como as praticadas em regimes autoritários.

Alerta-nos Mészáros que esse processo de internalização não se opera como uma “manipulação vinda de cima”, mas amalgamada a um conjunto de mecanismos de modelação da visão geral de mundo hegemônica em cada período histórico e que sua manutenção exige elevado grau de racionalidade.

Com Frigotto, compartilhamos do esforço em entender como se dão as relações entre Economia e Educação sob as novas formas de sociabilidade que surgem, ao mesmo tempo como produtoras e também como resultado, da crise do modelo fordista de desenvolvimento.

Ao esquadrihar com profundidade a Teoria do Capital Humano – TCH, Frigotto contribui elucidando os nexos que nos permitem perceber o movimento ideológico de falseamento da realidade e de suas contradições e, ao mesmo tempo, da formação de uma consciência alienada, presa aos limites do senso comum.

Em última instância, objetiva-se com a TCH, explicar como a Educação pode ser fator de desenvolvimento econômico e de equalização social. Segundo T. Schultz, um dos pioneiros nos estudos da TCH, o investimento em instrução, consolidando determinadas habilidades e conhecimentos seria elemento indutor do aumento de produtividade do trabalho e, em consequência, de maiores ganhos salariais.

No livro “A produtividade da escola improdutiva”, fruto de sua tese de doutoramento pela PUC-SP, Frigotto bem sintetiza:

A educação, então, é o principal capital humano enquanto é concebida como produtora de capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. Neste sentido é um investimento como qualquer outro. O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. (...)

O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fato explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social. (FRIGOTTO, 2010. p. 51)

Ao turno que apresentam débeis instrumentos de comprovação do impacto da educação sobre o crescimento macroeconômico, os estudiosos em TCH fizeram um oportuno deslocamento para a dimensão microeconômica. Frigotto prossegue:

O suposto básico microeconômico é de que o indivíduo, do ponto de vista da produção, é uma combinação de trabalho físico e educação ou treinamento. Supõe-se, de outra parte, que o indivíduo é produtor de suas próprias capacidades de produção, chamando-se então, de investimento humano o fluxo de despesas que ele deve efetuar, ou que o Estado efetua por ele, em educação (treinamento) para aumentar a sua produtividade. A um acréscimo marginal de escolaridade, corresponderia um acréscimo marginal de produtividade. A renda é tida como função da produtividade, de onde, a uma dada produtividade marginal, corresponde uma renda marginal. (FRIGOTTO, 2010, p. 54 e 55).

Mesmo na esfera micro, as tentativas de mensurar os efeitos dos diferentes tipos e níveis de escolarização em retorno econômico esbarraram na construção de indicadores confiáveis para explicar a relação entre escolaridade, renda e experiência/trajetória profissional, bem como fazê-lo fora das conjecturas de um mercado de trabalho em concorrência perfeita, sem variáveis regionais, de gênero, étnicas e conjunturais.

Em seu artigo “A Produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas”, Frigotto procede reencontro com a TCH, revigorada e não hesita em afirmar que:

[...] no decorrer dessas três décadas (1984-2014), as relações sociais capitalistas adotam um caráter cada vez mais opaco, violento e regressivo, como resposta ao aprofundamento e à especificidade que assumem a crise pelo capital. (FRIGOTTO, 2015, p 215)

De fato, a crise do capital sob a égide das políticas keynesianas que regularam o padrão de acumulação nos últimos 50 anos, foi terreno fecundo para o avanço de receituário extremamente perverso na perspectiva daqueles que vivem do trabalho, potencializado, em certa medida, no plano das relações de poder em escala planetária, pelo colapso das experiências do socialismo real.

Representações da realidade emergem combinando teses que defendem o fim das ideologias e o nascimento de uma sociedade sem classes, de tipo pós-industrial com uma série de regressões. Por regressão entendemos o movimento que amplifica as contradições entre o avanço das forças produtivas, por um lado, e o caráter cada vez mais turvo que as relações sociais estão assumindo no último período, por outro.

Na tão propalada sociedade do conhecimento, o controle e o monopólio do progresso técnico e do conhecimento é estratégico no atual estágio da competição intercapitalista e o centro das tentativas recentes da subordinação do trabalho ao capital.

As novas tecnologias, ancoradas na microeletrônica associada à informática, à microbiologia e às novas matrizes energéticas conferem uma nova organização do trabalho, permitindo tanto ao capital produtivo, quanto ao capital financeiro poder e mobilidades inimagináveis para demitir trabalhadores e extinguir postos de trabalho, contribuindo para elevação exponencial do desemprego estrutural, além de pressionar por políticas de flexibilização das leis que regulam as relações trabalhistas.

Outra dimensão desse processo de regressividade está assentada na hipertrofia do capital financeiro e do capital fictício, concentrando enorme volume de dinheiro virtual sob controle de agentes especuladores que não hesitam em causar turbulências e ataques a empresas e nações para obter maior lucratividade.

A quadra histórica que vivenciamos, também, abriga perigosa regressão no campo sociológico representado pelo advento do ideário do pós-modernismo que decreta como ultrapassados os grandes modelos civilizatórios da sociedade, os projetos coletivos para o bem comum em nome da radicalização na centralidade do individualismo.

Na política e na educação, os efeitos são simplesmente devastadores: enquanto que na primeira opera-se um brutal esvaziamento da coisa pública com a supremacia de parâmetros econômicos sobre a atividade política e a garantia de direitos fundamentais; na segunda impõem-se, gradativamente, as noções de multi-habilitações e competências demandadas pelo mercado, como eixos norteadores dos currículos, das formas de organização dos espaços e tempos escolares e dos instrumentos de aferição do desempenho estudantil.

2.3 O IDEB como expressão da economia política de regulação e controle

A trajetória percorrida pela pesquisa até aqui procurou explicitar o quanto as determinações do mundo econômico são estruturantes nas definições das políticas educacionais no período estudado. Cabe-nos agora, uma aproximação mais cuidadosa e fina para percebermos o IDEB como parte deste processo mais amplo.

Na educação, o tema da avaliação sempre foi dos mais importantes e debatidos. Pais/Responsáveis, estudantes, profissionais da educação, estudiosos e gestores apresentam

perspectivas distintas sobre o assunto, tendo o seu lugar no mundo como referência. Coexistem, portanto, diferentes olhares e modalidades de avaliação.

Observamos, porém, que sob o signo das reformas implementadas no Brasil, a partir de 1990, ganhou força o foco da avaliação do rendimento escolar, dentre os variados contextos e objetos de interesse da avaliação educacional.

Esse alinhamento foi capaz de instalar ressignificações de vulto na organização e no papel do Estado e feito emergir leque de proposituras para o funcionamento do espaço escolar, na organização curricular, nos métodos de ensino, nos conteúdos e na seleção dos livros didáticos e na formação de professores. Propostas de avaliação escolar eram cada vez mais demandadas em associação com a visão gerencial de administração pública que era “vendida” para a sociedade brasileira como condição imperiosa para a modernização dos sistemas de ensino e também para a superação das mazelas educacionais. Nesse mesmo sentido, Libâneo (2009, p. 33-34) aponta que:

As atuais políticas educacionais e organizativas devem ser compreendidas no quadro mais amplo das transformações econômicas, políticas, culturais e geográficas que caracterizam o mundo contemporâneo. Com efeito, as reformas educativas executadas em vários países do mundo europeu e americano, nos últimos 20 anos, coincidem com a recomposição do sistema capitalista mundial, o qual incentiva um processo de reestruturação global da economia regido pela doutrina neoliberal.

A emergência de experiências na área da avaliação de escolas, redes e sistemas de ensino tem início no fim da década de 1980 e ganha impulso na década seguinte coadunando-se com os compromissos assumidos pelo país, pós-Conferência Mundial Educação para Todos, em Jontiem, Tailândia.

No texto “A Avaliação de Sistemas e a Avaliação das Escolas: proposições, realidades e perspectivas”, Marcio Alexandre Ravagnani Pinto contribui com nossa pesquisa quando sintetiza com precisão a avaliação dos sistemas educacionais:

A avaliação de sistemas educacionais efetiva-se em larga escala de forma externa à escola e tem como finalidade principal averiguar a equidade e a eficiência dos sistemas nos processos de ensino e de aprendizagem e, a partir dos seus resultados, subsidiar os órgãos formuladores das políticas nas tomadas de decisões voltadas à gestão. Ou seja, O Estado é o avaliador e os professores, os alunos e as escolas como um todo são os avaliados. (PINTO, 2013, p. 03).

Já em 1988, o Ministério da Educação – MEC - realiza, nos estados do Paraná e no Rio Grande do Norte, experiência piloto do que seria posteriormente denominado Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público – SAEP. A primeira edição se consolida em 1990 com o sistema de avaliação ocorrendo com a organização ainda de forma descentralizada, a

cargo de professores e técnicos das Secretarias de Educação de estados e municípios. A segunda edição, em 1993, já acontece sob coordenação do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão do MEC, que manteve-se em articulação com as Secretarias nos territórios e ainda convidou pesquisadores veiculados às IES para fazer a análise dos dados.

Em 1995, porém, o SAEP passa por profundas alterações em sua dinâmica e organização, com a centralização total sob a responsabilidade do INEP, o afastamento das IES e a subordinação total das administrações locais, passando a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB - avaliação externa de caráter amostral em Língua portuguesa, Matemática e Ciências para estudantes da 1^a, 3^a, 5^a e 7^a séries da rede pública.

Uma série de adequações foram introduzidas nas edições bianuais seguintes até que em 2005, a Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março, modificou profundamente o SAEB, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. Se, a Aneb manteve os procedimentos da avaliação amostral que até então vinham sendo realizados no SAEB, Prova Brasil (Anresc), por sua vez, passou a avaliar de forma censitária as escolas, permitindo gerar resultados por escola.

Em documento publicado pelo INEP, em 2007, o economista de formação, professor titular da Universidade de São Paulo, sócio-fundador do Movimento Todos Pela Educação e então presidente do órgão, Reynado Fernandes, coloca em debate a proposta de criação do IDEB.

A partir da caracterização de que seria desejável a existência de um indicador que pudesse monitorar de maneira articulada tanto os indicadores de fluxo – taxas de evasão e repetência – quanto o desempenho dos estudantes em testes padronizados, o IDEB poderia mapear as práticas de reprovação sistêmicas e, em paralelo, mensurar o nível de proficiência em determinadas áreas do conhecimento.

O índice proposto tem a virtude em estabelecer uma relação entre esses dois indicadores e explicitar o que se convencionou chamar de “taxa de troca” aceitável entre ambos: o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter aumento na taxa média de aprovação. Considerando que o melhor desempenho nos testes contribui para a elevação média do índice, enquanto que uma maior taxa de reprovação influencia negativamente na média do índice.

A formulação apresentada no texto sugere aos sistemas de ensino operar com baixas taxas de reprovação quando e somente quando esta produzir impacto positivo na aprendizagem dos estudantes, influenciando o desempenho nos testes padronizados.

A transição para a constituição de um indicador estava configurada, tanto que em 2007, os resultados do SAEB, da Prova Brasil e os dados de fluxo escolar presentes no Censo foram sintetizados no IDEB, instituído pelo Decreto nº 6094/2007 que versava sobre a criação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. A proposta oficial era estabelecer metas e conjunto de ações em cenários de “mobilização” social pela “qualidade” da educação para que o país atingisse o mesmo padrão de qualidade dos países desenvolvidos até 2022, ano do Bicentenário da Independência.

A facilidade em expressar, o desempenho escolar, em uma escala simples de 0 a 10, permitir comparações entre instituições e criar uma série histórica para acompanhamento da evolução do desempenho fez com que o IDEB tivesse rápida aceitação entre a grande mídia e os gestores educacionais.

Atualmente é possível encontrar inúmeras iniciativas pedagógicas referenciadas pelas notas do IDEB, de norte a sul do Brasil, tanto em nível central dos sistemas, quanto em projetos/estratégias formulados e realizados no cotidiano das escolas, com destaque para aquelas que visam “preparar” segmentos específicos para a realização dos exames em espaços de complementação da aprendizagem, outras que simplesmente excluem estudantes com baixo rendimento retirando-os das turmas “regulares” e outras relacionadas a práticas de premiação por desempenho – meritocracia.

Ao desconsiderar os condicionantes sociais, econômicos, culturais e geográficos presentes no processo de construção do conhecimento, o IDEB reforça práticas excludentes, na perspectiva do esvaziamento da escola como lugar de encontro e relação de sujeitos historicamente determinados. Um indicador impermeável, limpo e supostamente igualitário.

Para além dos discursos oficiais sobre o Índice percebemos uma outra dimensão de reformas neoliberais em curso, fazendo a disputa “por dentro” das escolas, redes e sistemas de ensino em torno dos pilares do fazer pedagógico: os conteúdos, os processos avaliativos, as metodologias de ensino e os objetivos educacionais na tentativa de impor novos paradigmas associados à atual ofensiva do Capital em sua nova etapa de acumulação.

3 A REFORMA GERENCIAL E A GIDE

A crise estrutural do Capital a partir de 1970 estimulou dois movimentos, independentes porém articulados: a emergência de novos modelos de gestão e organização da produção, que instalou profundas modificações no mundo do trabalho, na materialidade e na subjetividade das relações sociais de produção e; nas configurações e processos entre a sociedade política e a sociedade civil. A primeira submetida a vigorosas investidas de reforma no aparelho de Estado, resignificando a burocracia estatal à luz da introdução de metodologia e mecanismos gerenciais, enquanto que na segunda percebeu-se o surgimento de conjunto de novas organizações sociais articuladoras e representativas de interesses/grupos das classes dominantes estendendo poderosos tentáculos sobre a “coisa pública” e seus fundos, como também se configuraram em aparelhos para formular e construir novos consensos.

A educação que tinha como papel central no período de hegemonia do keynesianismo, a formação de indivíduos para o trabalho assalariado e para uma sociedade em permanentes processos de negociação e mediação entre as classes sociais fundamentais, revela incongruências com a nova ordem e se vê tensionada na direção da formação para a empregabilidade, para a organização flexível e precária que o mundo do trabalho ia adquirindo. Uma “pedagogia do mercado” emerge, baseada em processos formativos centrados na aquisição de habilidades e competências sempre fluidas, incorporando da administração mercantil novos instrumentos de controle ideológico da escola.

A histórica e estrutural dualidade escolar brasileira – negação do acesso à classe trabalhadora aos mais elevados níveis, combinada com a coexistência de dois modelos distintos na educação básica: para a formação geral/humanística e formação técnica/profissional – não só permanece inalterada como aprofunda-se com políticas de formação aligeiradas e da ampliação indiscriminada de precária rede de educação à distância.

Sobre esse terreno desigual se sedimenta novos modelos de gestão escolar, referenciados no mercado e nos pressupostos da administração empresarial, com seus mecanismos heterônimos de eficácia.

Parcerias entre novas e velhas organizações da classe dominante e os sistemas educacionais pelo país inteiro vão nesta direção, reorientando os currículos, os métodos, a formação dos profissionais em educação e a avaliação educacional.

A implementação da Gestão Integrada da Escola (GIDE) se dá sob o signo da reforma gerencial do Estado Brasileiro, pautada pelo então Ministério de Administração e Reforma do Estado, instalado no primeiro governo FHC.

Como premissas anunciadas estavam políticas de desburocratização, de desregulamentação, estímulo a parcerias com a iniciativa privada, bem como observância de formas de responsabilização e critérios de mérito para a estruturação das carreiras do serviço público, incluindo o magistério.

Esses mecanismos estariam a serviço do combate à ineficiência, traduzido em elevados índices de reprovação e evasão, da promoção de suposta qualidade educacional e da racionalização dos recursos públicos no setor.

Em espectro mais amplo, é possível perceber no centro deste processo o afastamento do papel do Estado da lógica da garantia e promoção de direitos, através de políticas, equipamentos e serviços públicos em direção a relações de natureza mercantil, entendidas como relações de consumo de bens e serviços.

Conseguimos, a partir da leitura de José dos Santos Souza (2016), sintetizar as principais características da reforma gerencial ou gerencialismo: 1) administrações com foco em resultados, adotando padrões e procedimentos mais flexíveis; 2) a busca permanente na melhora de desempenho com o monitoramento de suposta eficiência e efetividade das ações públicas; 3) visibilização dos procedimentos e resultados para estimular mecanismos de controle dos processos, produtos e/ou serviços; 4) flexibilização dos vínculos dos servidores públicos e avanço das terceirizações; 5) fomento à competição entre sujeitos e instituições, quase sempre associado à instrumentos de premiação e/ou sanção.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro da MARE, apresentou importantes elementos para justificar a necessidade da reforma gerencial no Brasil. Em sua análise, consagrada no artigo “Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995” publicado em seu site pessoal, o Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas ao longo da sua existência. A primeira foi encaminhada por Getúlio Vargas, a partir de 1937 e ficou conhecida como reforma burocrática, pois visava tornar o aparelho de Estado efetivo, baseado em um sistema constitucional e na competência técnica, em superação à organização patrimonial que marcava o Estado até aquele momento.

Segundo Bresser-Pereira, o Brasil realizou essa primeira grande reforma com um hiato de quase um século de reformas equivalentes na França, Alemanha e Grã-Bretanha, na esteira da consolidação do Estado liberal e nos primeiros passos para a instalação formal de ordem

democrática no país: mulheres, negros, pobres e analfabetos tinham conquistado o direito ao voto apenas três anos antes, em 1934.

A segunda grande reforma se deu sob sua coordenação, com o objetivo de tornar o Estado mais eficiente, desta vez com intervalo de apenas uma década da experiência primeira de reforma gerencial no mundo, implementada na Grã-Bretanha de Thatcher. O Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento que inicia reforma nesta direção.

Para o economista, a reforma gerencial se impunha para corrigir inadequação provocada pela reforma de 1937: o exagerado tamanho do Estado. O Estado Novo - Social e Desenvolvimentista – tinha muita presença na economia e muitas responsabilidades sociais. Essa “inadequação” foi enormemente amplificada com a transição democrática de 1984/1985.

No artigo em questão, passados 15 anos dos primeiros debates o autor ensaia um breve balanço, mesmo que ainda incompleto:

[...]porque a reforma gerencial do Estado então iniciada foi bem sucedida no plano institucional, ao aprovar uma emenda constitucional e algumas leis básicas; no plano cultural, ao ganhar coração e mentes da alta administração pública brasileira, e; no plano da gestão, porque continua a ser realizada no nível federal. Nas esferas estadual e municipal seus avanços são ainda maiores, porque vários serviços que utilizam os princípios gerenciais da administração pública revelam substancial aumento de eficiência e qualidade dos serviços. (BRESSER PERREIRA, 2010, p. 175).

Na dissertação de Fabrício Fonseca da Silva – “O Novo Modelo de Gestão Escolar na Rede Estadual do Rio de Janeiro” - defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDUC) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2017), encontramos precisas e importantes demarcações quanto ao ingresso do Estado nessa “onda modernizante”.

Implantado, no governo de Marcello Alencar (1994-1998), o Programa Estadual de Desestatização, foi responsável pela alienação de importantes empresas estatais, ativos públicos e o desmonte de parte significativa de equipamentos públicos voltados para as políticas sociais. A Educação vivenciou gigantesco processo de transferência, via municipalização, da oferta do primeiro segmento do ensino fundamental pela rede estadual de ensino.

Em 2000, a administração de Anthony Garotinho (1999-2002) instituiu o Programa Estadual de Reestruturação da Escola Pública – Nova Escola” cujo carro chefe era a aplicação de instrumentos de avaliação externa e a tentativa de desconstrução da isonomia salarial com uma política de bonificações por mérito.

As relações entre o Estado do Rio de Janeiro e o Movimento Brasil Competitivo (MBC) remontam à 2007, quando Sérgio Cabral confirma a adesão ao Programa de Modernização da Gestão Pública, inicialmente nas áreas fiscal e de planejamento.

Faz-se imperioso registrar a sintonia entre as proposições aqui apresentadas com as orientações dos organismos internacionais, especialmente após a Conferência Mundial de Educação para Todos realizada pela UNESCO na Tailândia, em 1990 por um lado e do encontro que resultou no Consenso de Washington, realizado pelo Banco Mundial nos EUA, em 1989.

Nesta perspectiva, opera-se a redução da capacidade do Estado em regular as relações econômicas, políticas e sociais e, em estabelecer limites à práticas predatórias ao meio ambiente e à vida, cabendo às organizações da iniciativa privada e atores do mercado papéis de planejamento, regulação e execução direta de políticas públicas.

A caracterização pejorativa de inchaço e ineficiência estatal retroalimenta propostas e programas de privatização que podem assumir forma de alienação de empresas e patrimônio e/ou concessões de serviços e ampliação da participação acionária privada e/ou incorporação de lógicas, princípios e instrumentos do mundo mercantil no interior das instituições públicas.

Recorremos novamente a José dos Santos Souza (2016) para contextualizar movimentação de tamanha magnitude:

Considerando o contexto sócio-histórico mais amplo, o gerencialismo é decorrência da contrarreforma burguesa para redefinir o papel do Estado e a sua relação com a sociedade, com vistas na superação da crise fiscal herdada do modelo de desenvolvimento do capital baseado no regime de acumulação fordista e no modo de regulação social keynesiano. Essa crise fiscal é, na realidade, expressão da crise estrutural da ordem capitalista de produção e reprodução social da vida material, conforme apontado por Harvey (1992), Chesnais (1996), Mészáros (2002) e Hobsbawm (2008) e Antunes (2000), dentre outros. Como expressão da contrarreforma burguesa, o gerencialismo consiste em um modelo de gestão inerente ao receituário neoliberal implantado a partir do Governo Margaret Thatcher, primeira ministra da Inglaterra (1979 a 1990), e por Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos (1981- 1989). A partir de então, o gerencialismo passou a ser preconizado pelos neoliberais como estratégia fundamental para aplacar ao que apontavam como efeito destrutivo de uma velha e ineficiente burocracia herdada pelo Estado de Bem –Estar Social, marcada pela rigidez, excesso de procedimentos burocráticos, baixa produtividade e má gestão de recursos materiais e financeiros, além de baixa responsabilização dos gestores frente ao sistema político e à sociedade. (SOUZA, 2016, p. 184 e 185).

Sob a administração tucana, é criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ainda que em caráter experimental e implementação periférica em algumas regiões brasileiras, já ensaiava novos arranjos e práticas de gestão.

A reforma gerencial adquire musculatura e capilaridade na exata medida em que avança na reconfiguração do Estado e se espalha para as esferas estaduais e municipais, com a manutenção de seus pilares na década seguinte, mesmo sob as administrações petistas. Ao contrário, Lula amplia o PDE em 2007, constituindo-o como grande “guarda-chuva” de programas educacionais presente em todo o território nacional, com disponibilização de recursos adicionais aos entes federativos que fizessem sua “voluntária” adesão.

Destaca-se, nesta política, o Plano de Ações Articuladas – PAR, anunciada como ferramenta de planejamento, operacionalização e de avaliação das políticas educacionais. Com vigência plurianual (4 anos) e de abrangência multifacetada com frentes de ação, passando pela gestão, formação de professores e demais profissionais da educação, práticas pedagógicas, avaliação e infraestrutura; o PAR avança consideravelmente na direção de uma “descentralização capenga” de competências e responsabilidades entre os entes federativos, mobilizando recursos e apoio técnico do MEC, mantendo entretanto, a centralidade do governo federal na definição das metas e dos mecanismos possíveis de implementação: cada município constituía equipe local que se debruçaria sobre indicadores pré-definidos para, mediados pela realidade específica, indicassem ações em cardápio também já sistematizado pelo Ministério.

Em meados de 2010, a divulgação dos resultados da última edição do Prova Brasil (2009) e o respectivo resultado do IDEB, colocaram o Estado do Rio de Janeiro em penúltimo lugar no “ranking da educação brasileira”, superando apenas o Piauí.

A reação do governo do Estado foi imediata, provocando a exoneração pelo governador Sergio Cabral, da então secretária, executiva de carreira, Tereza Porto e o deslocamento do economista Wilson Risolia da Presidência do RioPrevidência para a SEEDUC, em outubro daquele ano, com o compromisso público de reverter tal resultado. Na solenidade de posse, como divulgado pela imprensa à época, expressões do mundo financeiro foram usadas em profusão, culminando na pérola: “Penso na Educação como um negócio”. Junto com o novo secretário, as relações entre o Estado do Rio de Janeiro e o MBC ganham nova dimensão e musculatura. Com o contrato entre o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) e a SEEDUC, finalmente, a educação pública fluminense é completamente capturada pelas propostas da reforma gerencial. Posteriormente à sua permanência por mais de 4 anos na gestão da rede estadual de ensino, Risolia tornou-se sócio da Falconi Consultores de Resultados e atualmente está Secretário-Geral da Fundação Roberto Marinho.

3.1 Contexto de implementação da GIDE: o Programa de Educação do Estado

Logo no início de 2011, o Programa de Educação do Estado (PEE) é anunciado, com um conjunto de medidas que alteravam consideravelmente a forma como a SEEDUC estava estruturada, introduziam novas práticas pedagógicas e de gestão, atentando para quatro linhas estratégicas: 1) tornar mais atrativa a carreira do magistério, 2) intensificar o processo de ensino-aprendizagem, 3) melhorar a qualidade da gestão em todos os setores da Secretaria e nas escolas e 4) prover infraestrutura adequada. Infelizmente, não tivemos acesso às fontes primárias, excluídas que foram da página da Secretaria na internet. Recorremos à análise de dissertações de profissionais da educação da rede, defendidas no Programa de Pós-Graduação Profissional do Centro de Políticas Públicas em Gestão e Avaliação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora, com a qual a SEEDUC estabeleceu parceria para formar quadros intermediários para as novas funções estratégicas que estavam sendo criadas e justificar a necessidade da implantação do novo modelo de gestão escolar. Nos debruçamos nas dissertações de Flavio Henrique Moncorvo Borges (2013), Beatriz de Oliveira Boechat (2015) e Marisa de Santana da Costa (2016) que contribuíram com importantes elementos, dados e considerações.

Os ideólogos dessa iniciativa foram os consultores contratados junto ao Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), sociedade anônima especializada em consultoria de gestão com foco nos resultados encabeçada pelos sócios fundadores Vicente Falconi e José Martins de Godoy, líder do segmento no país, com atuação em empresas privadas e órgãos públicos. Destaca-se a atuação junto aos governos do Ceará (entre 2001 e 2006), Sergipe (entre 2005 e 2006) e Pernambuco (entre 2007 e 2009). O governo do Rio de Janeiro firmou parceria entre 2010 e 2012.

Tomando como base os resultados do IDEB, considerado pelo governo como indicador de qualidade, o objetivo era figurar entre os cinco melhores estados brasileiros até o ano de 2014, colocando a rede estadual como uma das referências no cenário educacional nacional.

Naquele momento (2011), a rede estadual contava com 1492 escolas e mais de 1 milhão de estudantes matriculados conforme quadro abaixo:

Quadro 5 - Rede Estadual de Ensino em 2011

Modalidade/Etapa	Estudantes matriculados
Educação Infantil e Pré-escola	018
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	43.494
Ensino Fundamental – Anos Finais	316.018
Ensino Médio	459.405
Ed. Jovens e Adultos – Ensino Fundamental Presencial	66.962
Ed. Jovens e Adultos – Ensino Médio Presencial	71.991
Ed. Jovens e Adultos – Ens. Fundamental SemiPresencial	43.407
Ed. Jovens e Adultos – Ensino Médio SemiPresencial	35.981
Educação Especial	836
Educação Profissional	11.001
TOTAL	1.049.113

Fonte: Relatório SEEDUC – Lei de Responsabilidade Educacional - 2012

De acordo com os dados oficiais, presentes no mesmo relatório, a rede apresentava problema estrutural de distorção série-idade com 40,5% dos estudantes nessa situação nos anos iniciais do ensino fundamental, 47% dos estudantes nos anos finais do ensino fundamental e praticamente metade dos estudantes (49%) no ensino médio.

A evasão escolar atingia 1,8% nos anos iniciais do ensino fundamental, 5,8% nos anos finais do ensino fundamental e preocupantes 12,5% no ensino médio, todos percentuais superiores aos respectivos índices nacionais (1,3%, 4,3% e 10,9% respectivamente).

Os docentes totalizavam 76.997 profissionais, sendo 75.199 concursados e 1798 contratados.

Estudos realizados pelo INDG e SEEDUC/RJ levantaram possíveis causas para os problemas de baixa qualidade na rede pública estadual de ensino, através da construção de “árvore de problemas” apresentada na dissertação de Beatriz de Oliveira Boechat, intitulada “A Gestão Integrada da Escola (GIDE) como o caminho para as mudanças de gestão e do desempenho das unidades escolares da rede estadual de educação do Rio de Janeiro: o caso do Colégio Estadual Deputado Carlos Pinto Filho”:

O diagnóstico apontou que para “baixo rendimento e falta de interesse dos alunos”, as seguintes causas: falta de instrumentos diagnósticos, aulas pouco atrativas, falta de alinhamento do currículo, alunos com dificuldade de aprendizagem e elevado índice de distorção idade-série. Para “docentes e servidores desestimulados” aponta

a baixa remuneração e ausência de benefícios, ausência de política de qualificação e ainda a falta de reconhecimento da profissão docente. Para “gestão escolar pouco profissionalizada”, reconhece que havia a falta de critérios de seleção de gestores escolares, a inexistência de sistema de estímulos, a ausência de metas a serem cumpridas e ainda a ausência de uma metodologia de gestão. Já para o “baixo investimento e ineficiência dos gastos”, relata dificuldade no cumprimento do índice constitucional⁸, baixo aproveitamento dos recursos federais, escolas com infraestrutura deterioradas, baixo investimento na alimentação do aluno. Para os “ruídos de comunicação e pouca transparência”, as causas apontadas são a falta de informação, falta de diálogo com o cidadão, baixa integração das instâncias da rede e ausência de gestão do fluxo informacional (SEEDUC/RJ, 2014). (BOECHAT, 2015, p. 26)

Para efetivar as quatro linhas estratégicas do Programa de Educação do Estado um conjunto de medidas administrativas, pedagógicas, orçamentárias foram implementadas e articulação com o novo modelo de gestão adotado, a GIDE.

No cardápio constam a implantação de instrumentos periódicos de avaliação externa, organizada praticamente nos mesmos parâmetros que o IDEB.

Ainda em 2011 é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro (IDERJ), consolidando resultados da proficiência/desempenho discente, mensurado pelo Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ) obtidos em exames de Língua Portuguesa e Matemática aplicados aos estudantes matriculados nos anos finais de cada etapa do ensino fundamental (5° e 9° anos) e no 3° do ensino médio com os indicadores de fluxo escolar, obtidas após o encerramento do ano letivo. Obedecendo a fórmula $IDERJ = IDX \cdot IF$ e representado em escala de 0 a 10. Os resultados eram relacionados a metas de desempenho projetadas para toda a rede estadual, por modalidade (Regular e EJA) e etapa (Ensino Fundamental e Médio), por veiculação administrativa (cada Diretoria Regional) e para cada unidade escolar.

Um Índice bimestral para acompanhamento mais fino, foi criado: IDERJINHO, mensurado por Sistema de Avaliação de mesma periodicidade: o SAERJINHO.

A Secretaria de Estado de Educação teve sua estrutura redesenhada pelo Decreto nº 42.838 de 04 de fevereiro de 2011, que extinguiu as 30 Coordenadorias Regionais, reduzindo para 14 Diretorias Regionais e pelo Decreto nº 44.611 de 18 de fevereiro de 2011, que estabelece um novo organograma ficando imediatamente vinculados a SEEDUC/RJ, o Conselho Estadual de Educação (CEE/RJ), o Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CAE/RJ) e o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE). Em uma escala abaixo encontramos as Subsecretarias Executiva, de Gestão do Ensino, de Infraestrutura e Tecnológica e a de Gestão de Pessoas.

Cargos estratégicos foram criados para a plena implementação da GIDE: os Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar (AAGE's), responsáveis por monitorar a implementação da GIDE em cada escola, orientar e apoiar os diretores de escola na coleta e análise dos dados, avaliação das variáveis e acompanhamento dos planos de ação e os Orientadores de Gestão que faziam o monitoramento da aplicação dos recursos em relação com as metas projetadas para cada unidade escolar. Muitos desses cargos passaram a ser preenchidos a partir de Processo Seletivo Interno (PSI), criado pelo Decreto nº 42.793 de 06 de janeiro de 2011, que institui o Programa de Recrutamento e Seleção. O processo de seleção era composto de quatro etapas: análise de currículo, prova de conhecimentos específicos, avaliação de perfil e programa de formação. O mesmo decreto também institui o Programa de Bonificação por Resultados, instalando a lógica meritocrática, como mecanismo de reconhecimento do cumprimento das metas por parte do servidor.

Para fazer jus à bonificação, era exigido do servidor público o cumprimento de metas técnicas relevantes ao funcionamento do novo modelo, sem nenhuma relação com reconhecimento do desempenho dos fazeres inerentes ao trabalho pedagógico em sala de aula, definidas anualmente em ato interno da Secretaria conforme relação apresentada para todas as unidades escolares no Art. 6º do decreto estadual em tela: I – cumprir o currículo mínimo; II – participar de todas as avaliações internas e externas; III – efetuar o lançamento das notas do alunado no Sistema Conexão Educação, na forma e prazos estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC; IV - alcançar, no mínimo, 85% (oitenta e cinco por cento) de resultado de cada meta de IDERJ do ensino regular da unidade escolar. V - alcançar, no mínimo, 70% (setenta por cento) de resultado de cada meta de ID da educação de jovens e adultos da unidade escolar.

Destacamos, pela sua especificidade, o papel desempenhado pelos AAGE's como articuladores do processo de implementação da GIDE nas unidades escolares. Pertencentes aos quadros do magistério estadual que, voluntariamente, se colocaram à disposição da SEEDUC para no exercício de uma função gratificada, promover o consenso e a adesão ao projeto de gerencialismo entre os pares e as comunidades escolares.

A função gratificada foi formalizada no contexto da Lei Estadual 6479 que reajustava os vencimentos do magistério estadual aprovada no parlamento fluminense em junho de 2013. Incluída alí para dificultar possíveis questionamentos e resistências, um contingente de 250 funções foram criadas atendendo as atribuições definidas no anexo III da lei, a saber: a) Criar um clima de cooperação entre as pessoas levando as escolas a interagir na busca de metas e resultados; b) Realizar treinamento dos envolvidos para que possam executar as ações

propostas nos planos de ação pedagógico e ambiental; c) Dar suporte à metodologia, realizando atividades de apoio, sistematizando as atividades; d) Orientar o Gestor e a Comunidade escolar na identificação dos problemas da escola, levando-os à definição de metas e elaboração dos planos de ação para melhoria dos resultados; e) Verificar a execução e eficácia das ações propostas nos planos de ação, com vistas ao alcance das metas estabelecidas; f) Orientar a definição de ações corretivas para os desvios identificados, bem como orientar o registro/disseminação das práticas bem sucedidas.

Em 2014, em nova legislação que reajustava os vencimentos do magistério, a Lei Estadual nº 6834, os AAGE's foram agraciados com uma "ajuda de custo", de caráter indenizatório, de R\$ 300 (trezentos reais) por mês a título de reembolso de despesas decorrentes do exercício de função gratificada. Em paralelo, o governo estadual não se fez tão generoso para o conjunto dos profissionais em educação da rede ao questionar a constitucionalidade da obrigação do Poder Executivo em pagar os triênios (importante mecanismo de valorização profissional) e a não aplicação da Lei Federal nº 11738/2008 que trata do piso nacional do magistério e da dedicação de 1/3 da jornada para atividades de planejamento e estudo.

Mais do que zelar pelo cumprimento de metas, pela eficácia das ações e na obtenção de resultados, os Agentes foram "o soldados do front" no enfrentamento às resistências culturais, pedagógicas, estruturais e políticas, movimentando-se num híbrido de agente externo/interno à comunidade escolar na implementação do novo modelo de gestão.

Na superação das resistências, os AAGE's identificaram nas direções das unidades escolares seus parceiros fundamentais. Feito pois, um trabalho intensificado para o comprometimento do gestor escolar, por meio de oficinas e minicursos para que as direções assumissem e difundissem o modelo gerencial como solução aos desafios encontrados nas escolas.

No campo pedagógico, as diretrizes do PEE se materializaram na formulação do Currículo Mínimo como nova forma de organização dos conteúdos básicos, referenciado nas Diretrizes e Parâmetros Nacionais e na Prova Brasil, o Sistema de Reforço Escolar, com a pretensão de promover novas oportunidades de aprendizagem, os Projetos Autonomia e Nova EJA para minimizar os efeitos da elevada distorção série-idade e o Programa Dupla Escola como experiência privilegiada de ampliação da jornada escolar com a adoção de diferentes formas de organização dos espaços-tempos escolares.

A política de fechamento de escolas, já operada em administrações anteriores retorna de forma bastante agressiva, com o fechamento de escolas compartilhadas com redes

municipais, unidades de ensino noturno e a redução da oferta de matrículas no segundo segmento do ensino fundamental. Apenas entre 2011, primeiro ano de vigência do PEE, e 2014 a rede estadual de ensino “encolheu” em 154 unidades, de acordo com dados educacionais sistematizados na plataforma Qedu.org.br.

É importante ressaltar, contudo, que a citada plataforma é elaborada pela Fundação Lemann, fundação de escopo liberal foi organizada na esteira da relação entre o público e o privado, e na chamada Terceira Via, e integra o Movimento Todos pela Educação, com o objetivo de desenvolver ações educacionais para “[...] garantir o aprendizado dos alunos. O objetivo por trás de todo o nosso projeto é contribuir para que o país seja capaz de oferecer uma educação de alto nível para todos” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2012, s/p).

O que assinala a forte reorganização da base empresarial desde o final dos anos de 1980 e no período de transição à democracia, afinando seus interesses na disputa da formação da classe trabalhadora formação, via gestão das políticas educacionais.

De acordo com Neves (2005), a proposta da Terceira Via é que com a participação da sociedade civil (terceiro setor) se pretende uma espécie de coesão social e de maneira despolitizada, assumindo partes e funções do Estado, para resolver os problemas sociais. Ou seja, busca-se uma “conciliação” de interesses de grupos plurais” gerando uma sensação de harmonia social, negando as relações de exploração, as desigualdades sociais e as lutas de classes. (NEVES, 2005, p. 15).

Para Peroni (2008) e Freitas (2012), a transferência da execução do direito social para uma instituição ou fundação (Terceira Via) é uma forma de desresponsabilizar o governo e transferir para os professores e os alunos a responsabilidade pelo baixo desempenho educacional. O que mostra explícita estratégia para captar fundos públicos de financiamento de programas oferecendo serviços às secretarias de educação das redes públicas de estados e municípios da federação.

3.2 O sistema de gestão integrada – GIDE

Como parte central do Programa de Educação do Estado, a SEEDUC inicia, ainda em 2011 a implementação do Sistema de Gestão Integrada, a GIDE, principal ferramenta de gestão para o suporte do planejamento, execução e acompanhamento de resultados.

A GIDE manifesta o Ciclo PDCA, também conhecido como Ciclo de Shewhart, Ciclo da Qualidade ou Ciclo de Deming, criado pelo engenheiro norte-americano Walter A. Shewhart na década de 1930 e consagrada por William Edwards Deming na década de 1950 quando empregado com sucesso em empresas japonesas para o aumento da produtividade e da qualidade de seus processos.

O Ciclo PDCA objetiva o controle dos processos e, por sua natureza cíclica exige compreensão processual em que os resultados alcançados em uma etapa são considerados na etapa seguinte. Está estruturado em quatro fases bem definidas e distintas.

P = Plan = Planejar, caracterizada pela elaboração de plano de ações e das metas a serem atingidas, a partir da definição do que se quer e de quais métodos serão utilizados. D = Do = Executar, marcada pela operacionalização do que foi planejado, inclusive com a criação das condições objetivas na organização para a efetiva execução do planejamento. C = Check = Verificar, fase em que se compara os dados obtidos na execução com o que foi determinado no planejamento. A = Action = Agir, fase em que são realizados os ajustes necessários para a melhoria contínua dos processos, criando ou atualizando novos conhecimentos e procedimentos.

Figura 1 – Ciclo PDCA



Fonte: Sebrae/ <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/ciclo-pdca-ajuda-a-melhorar-o-desempenho-dos-negocios,ed8a834b4cc37410VgnVCM2000003c74010aRCRD>. Publicado em 14/10/2016.

3.2.1 Instrumentos da GIDE

O Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social (IFC/RS), componente do pacote GIDE, é a ferramenta que permite a aproximação com a realidade de cada unidade escolar, identificando fatores locais que influenciam nos resultados.

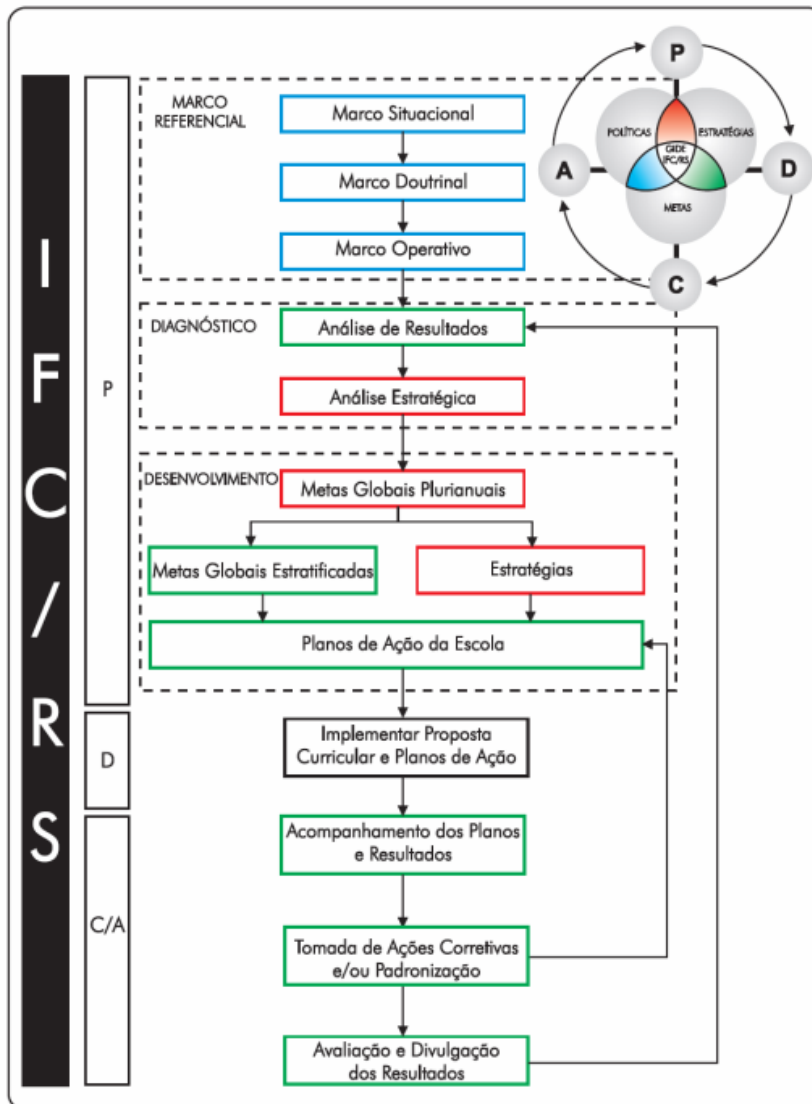
O desenvolvimento do IFC/RS pelo INDG estaria respondendo à variáveis não apreendidas pelos indicadores de proficiência e de fluxo escolar, sendo o indicador pelo qual a comunidade escolar exerceria alguma ingerência, ainda que limitada por planilhas em formato Excell com variáveis pré-estabelecidas.

Em diálogo com a comunidade escolar, os gestores deveriam elaborar um Marco Referencial, composto pelos Marco Situacional (o que temos), o Marco Doutrinal ou Filosófico (o que queremos) e o Marco Operativo (como fazer).

De acordo com o Ciclo PDCA é aqui que se expressam a identidade, a visão de mundo e os valores hegemônicos na comunidade escolar.

Na etapa de planejamento, a escola é chamada a apresentar diagnóstico observando fatores internos e externos que podem impactar nos resultados, as taxas de aprovação e abandono e consolidar séries-históricas de dados relevantes. O Plano de Ação também é construído neste momento. Na etapa de desenvolvimento, a escola tenta colocar em prática as ações elencadas no Plano de Ação. A verificação é o momento em que, a partir da análise dos resultados obtidos até então, se lança mão de medidas corretivas ou ajustes nos processos.

Figura 2 – Fluxo do IFC/RS - Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social



Fonte: SEEDUC/RJ/2012

SWOT

Criada por Kenneth Andrews e Roland Cristensen, professores da Escola de Negócios de Harvard, a análise SWOT é uma ferramenta clássica da administração e estuda as condições de competitividade de uma organização segundo quatro variáveis: Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças), no Brasil a tradução popularizou este instrumento com o nome FOFA. Através destas quatro variáveis, é possível fazer inventário das forças e fraquezas da escola, das oportunidades e ameaças do meio em que a mesma está inserida.

Figura 3 – Análise SWOT

	Fatores internos (controláveis)	Fatores externos (incontroláveis)
Pontos fortes	F ORÇAS	O PORTUNIDADES
Pontos fracos	F RAQUEZAS	A MEAÇAS

Fonte: Sebrae https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/ME_Analise-Swot.PDF.
Publicado em 14/12/2018.

Em sua adaptação para o universo escolar, os gestores precisarão perceber, nos fatores internos, as forças e fraquezas (recursos humanos, materiais e didáticos), além de outras condições distintivas daquela unidade e relacioná-los com os fatores externos que se apresentam na conjuntura, considerando sua extensão e densidade. Através dessa ferramenta, pretende-se dar ao planejamento, contornos mais nítidos.

A cada rodado do Ciclo PDCA, são realizados encontros em três níveis de acompanhamento: as reuniões de 3º nível acontecem nas escolas, com a participação de docentes, AAGE, diretores e coordenadores pedagógicos para a elaboração do Relatório de Análise do Desvio de Meta (RADM); no 2º nível de reuniões, esses relatórios são apresentados às Diretorias Regionais e no 1º nível, relatórios consolidados de toda a rede estadual são apresentados ao Secretário, Subsecretários e Diretores Regionais.

Após a exposição conceitual da GIDE e de seus principais instrumentos, podemos perceber a grandiosa operação política-ideológica em subordinar as escolas em subordinar as escolas e suas comunidades à práticas gerenciais oriundas do universo empresarial. Sob o manto da busca de suposta qualidade, essa política afirma em conformar as diversidades presentes em cada unidade escolar aos limites circunscritos e metas estabelecidas pela SEEDUC, utilizando de protocolos e propostas padronizadas.

Estamos diante de, pela GIDE, novos mecanismos de controle disfarçado do ambiente escolar, na tentativa de esvaziar o trabalho pedagógico de seu componente essencialmente político por práticas e conceitos economicistas vulgares que, recheados de tecnicidades, só servem como endosso às demandas do Capital em sua atual etapa.

Mais uma vez, José dos Santos Souza é preciso no seu artigo “O que é GIDE?”, publicado em 30 de outubro de 2016 no blog do Grupo de Pesquisas sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ):

A GIDE, enquanto um planejamento estratégico de gestão do trabalho pedagógico aplicado à toda a Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, tem se encarregado de formular determinada norma de conduta, determinado padrão de procedimentos técnico-administrativos e determinado sistema de controle do trabalho que sintetizam a concepção de mundo burguesa e sua forma de reagir à crise estrutural do capital na atualidade, traduzindo para uma linguagem bem mais palatável ao ambiente escolar os princípios fundamentais do gerencialismo. Em última análise, a GIDE concretiza a concepção de mundo burguesa e suas demandas atuais para a mediação do conflito de classe na forma do senso comum, levando gestores escolares, docentes, estudantes e seus pais a interiorizarem seu projeto de gestão escolar, com seus valores e normas, de modo a assegurar, por meio da combinação equilibrada de persuasão e coerção, o esquema de dominação que a GIDE concretiza por meio da direção política que dá à gestão escolar. (SOUZA, 2016)

Os resultados da implementação da GIDE e, principalmente o deslocamento de elevados índices de evasão e reprovação para programas de correção de fluxo, e a sensível redução da oferta de EJA em nosso Estado produziu os efeitos desejados pela Secretaria de Educação: a rede estadual de ensino “subiu” 10 posições na edição do IDEB de 2011, passando para o 16º lugar entre os estados e alcançou o 4º lugar em 2013.

A crise econômica e fiscal que atingiu o Estado do Rio de Janeiro em 2015, mas sobretudo em 2016, fez com que todo o Programa fosse paralisado. A prioridade naquele momento era imprimir um processo intensivo de retenção de investimentos públicos e redução da rede estadual de ensino, tanto nas vagas ofertadas, quanto na manutenção de equipamentos escolares. O número de matrículas oferecidas e de unidades escolares em funcionamento foi reduzida ano após ano durante a última década. Se, em 2011, eram 1492 escolas na rede, em 2018 encontramos 1222 unidades, a partir da análise dos dados do Censo Escolar.

De todo modo, o que o presente capítulo objetivou contextualizar o avanço das políticas gerencialistas na educação fluminense e, no seu interior, a implementação da GIDE

como expressão material de um processo mais amplo de incorporação de preceitos estruturantes do ideário neoliberal e de metodologias privatistas no âmbito das ações e programas da Secretaria de Estado de Educação. Identificamos no patrocínio de organismos internacionais e na presença de organizações da sociedade civil veiculadas aos interesses de frações do grande capital, como o MBC e o INDG, na formulação e execução de políticas públicas sociais, e em particular as políticas públicas educacionais, os sujeitos que estão, efetivamente, capitaneando a adoção de agenda de reformas consolidadas pelo Consenso de Washington. Ou seja, as políticas no campo social, da qual a educação pública se insere, foram vistas como peças da liberalização econômica, isto é, do mercado e não como conquistas dos processos de democratização, fruto de um longo processo de construção do Estado de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de pesquisa procurou identificar e se aproximar da complexidade que cercam os fenômenos e relações entre educação e economia.

Apesar das múltiplas dimensões que o tema adquire, principalmente sob a influência dos debates em torno da Teoria do Capital Humano, por um lado, e os debates relacionando o papel da educação junto aos projetos de desenvolvimento do país, por outro, nossa pesquisa se concentra nas opções econômicas e os respectivos instrumentos de políticas macroeconômicas em diálogo com as políticas educacionais implementadas no período, que articula os governos DEMOCRATICAMENTE ELEITOS, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) do PSDB, Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) ambos do PT, tendo como recorte possível a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) e o Tripé que combina Regime de Metas de Inflação, Câmbio Flutuante e o Regime de Metas Fiscal.

Esses pilares permaneceram inalterados no período estudado, representando a marca de continuidade do “núcleo duro” da política econômica brasileira, como parte de arranjo político que sustentou as respectivas alianças eleitorais e exigência dos grandes atores econômicos nacionais e estrangeiros para a manutenção da estabilidade e da credibilidade do país junto ao mercado internacional, em última análise representa a adesão quase que inexorável às teses ortodoxas-liberais.

É possível afirmar que existe identidade histórica, política e programática desde as origens das propostas de reformas econômica, política, jurídica, cultural, social e também educacional, passando pelo protagonismo das agências e organismos internacionais na formulação das mesmas, encontrando, finalmente, o leque de atores sociais, classes e frações de classes que dão sustentação política aos processos de reformas levadas a termo em diversas parte do planeta, desde o final da década de 1970.

O neoliberalismo se afirmou como modelo explicativo e alternativa à crise do modelo keynesiano, (re) colocando no centro do debate teses liberais, diagnósticos e propostas combinadas organicamente. Mais do que isso, representa vigorosa ofensiva do Capital na perspectiva de recomposição dos lucros, reconfiguração do Estado e imposição de agenda marcada por profunda regressividade em múltiplas dimensões.

Esse complexo conjunto de modelos explicativos, políticas e narrativas é, explicitamente defendida no Brasil no programa vitorioso de FHC à Presidência da República

em 1994 e, que permanece, atravessa e é incorporado pelos governos petistas, mediados pelo projeto de conciliação de classes capitaneado pelo PT e seus aliados.

As políticas educacionais implementadas no Brasil no período estudado, apesar de intensas disputas e importantes resistências, foram se alinhando progressivamente com a agenda defendida pelo Capital, tanto por setores expressivos do empresariado nacional, quanto pelos organismos internacionais. É neste cenário que a criação do IDEB e as iniciativas de avaliação de desempenho, emergem, combinadas com o avanço mercantil sobre os eixos estruturantes do processo pedagógico: objetivos/avaliação, conteúdos/métodos, organização/gestão, colocando-os afinados às competências exigidas para a formação do indivíduo “empregável” em ambientes “flexíveis” e sob frágil regulação e proteção das suas condições de trabalho.

A compreensão da Economia como relação social fundamental, e que portanto, estabelece nexos com todas as dimensões da vida, nos permite identificar as relações indissociáveis entre a redução vulgar operada pelo Capital apequenando a Economia aos seus instrumentos técnicos de manipulação de variáveis aos atuais processos de formação dos indivíduos e produção do conhecimento, também apequenados e aligeirados à aquisição de determinadas habilidades e competências que se materializam nos descritores presentes na elaboração dos exames de larga escala.

Em movimentos e ritmos distintos reformas e projetos de inspiração neoliberal são implementados em Estados e Municípios pelo país e o Rio de Janeiro não fugiu a essa triste regra. O detonador deste processo foi a divulgação, em meados de 2010, dos resultados do IDEB aferido no ano anterior, no qual a rede estadual de ensino ocupava a 26ª posição, penúltima, em ranking elaborado a partir do índice alcançado. A exoneração de Tereza Porto abriu caminho para a chegada do economista Wilson Risolia e, com ele, as negociações e convênios entre o governo estadual, o Movimento Brasil Competitivo e seu braço operacional, INDG para a adoção dos princípios do gerencialismo na educação fluminense.

No início de 2011, sob o guarda-chuva denominado Programa de Educação do Estado, uma série de medidas, elaboradas pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial, então empresa de consultoria líder do mercado no Brasil, são impostas aos trabalhadores da educação e aos estudantes da rede estadual de ensino, com o objetivo de estar entre as cinco primeiras posições na edição de 2013 do IDEB.

A reconfiguração da gestão escolar com o foco em resultados, a partir do Sistema de Gestão Integrado (GIDE), exigiu alterações importantes na estrutura da SEEDUC, nas

políticas pedagógicas, na organização das carreiras e funções do magistério e na organização dos espaços/tempos escolares.

Assistimos a criação de funções e cargos estratégicos em todos os níveis da administração, responsáveis pelo acompanhamento das iniciativas de caráter gerencial, programas de seleção interna e de bonificações variáveis como fomento à meritocracia, planos de ação engendrados a partir de ferramentas e métodos originados no universo empresarial e, principalmente, a criação de um sistema próprio de avaliação externa, nos mesmos moldes do IDEB, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro (IDERJ), alimentado por indicadores do Sistema de Avaliação da Educação do Rio de Janeiro (SAERJ). Com regularidades menores que o “irmão” em nível federal, o IDERJ era anual, composto por momentos bimestrais, conhecidos como IDERJINHO.

Mais do que uma já complexa reforma nos padrões/procedimentos de como a rede estadual de ensino se organiza, planeja e executa suas ações, percebemos profundas modificações nos princípios políticos e pedagógicos que regem a oferta da educação como DIREITO no Estado. O foco nos resultados do IDEB e a posição do Rio de Janeiro em um ranking organizado pelos grandes veículos de comunicação a partir das notas, impõem, diretrizes, objetivos e conteúdos ao fazer pedagógico e cotidiano formulados fora das respectivas comunidades escolares. A materialização mais cínica, reducionista e explícita das relações entre economia e educação identificadas na quadra histórica que nos debruçamos.

Objetivamos, ao fazer a aproximação analítica com este complexo processo histórico, tanto em nível nacional, quanto no âmbito do Rio de Janeiro, contribuir para o debate daqueles que defendem a educação pública e que desejam que esta se consolide como direito, como espaço radicalmente democrático de construção de sínteses, como efetivamente público com mecanismos permanentes de controle popular e de qualidade socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

- BALL, Stephen J. Ball. *Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.
- BARATA-MOURA, J. *Materialismo e subjetividade*. Estudos em torno de Marx. Lisboa: Editorial Avante, 1998.
- BOLLMANN, Maria da Graça e AGUIAR, Letícia Carneiro. LDB: Projetos em disputa: da tramitação à aprovação em 1996. *Revista Retratos da Educação*. Brasília, v.10, nº19, p. 407-428.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Lisboa, v. 34, nº 4, p. 55-72, 2000.
- CORAZZA, Gentil. O todo e as partes: uma introdução ao Método da Economia Política. *Revista Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 26, nº 4, p.35-50, 1996.
- DAVIES, Nicholas. A política educacional nos governos do PT: continuidades ou descontinuidades em relação aos do PSDB? *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, nº 67, p. 39-52, 2016.
- FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP*, São Paulo, v. 15, nº 2, p. 225-256, 2004.
- FRIGOTTO, G. *A produtividade da Escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1989.
- FRIGOTTO, G. *Educação e a Crise do Capitalismo Real*. 6ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.
- FRIGOTTO, G. A produtividade da Escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. *Revista Trabalho Necessário*, Niterói, nº 20, 2015.
- FUNDAÇÃO LEMANN. *Relatório 2012*. Disponível em: <http://www.fundacaolemann.org.br/uploads/arquivos/ra_2012.pdf> Acesso em: 12 de setembro. de 2019.
- GENTIL, Denise Lobato e ARAUJO, Victor Leonardo. Além da Macroeconomia de Curto Prazo: notas sobre a debilidade estrutural da economia brasileira no período recente. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Uberlândia, nº 41, p. 53-82, 2015.

- GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*, volume 1. Antônio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira – 4. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- HUNT, E. K. & SHERMAN, Howard J. *História do Pensamento Econômico*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2009.
- LUCAS, Wellington Gomes. Tripé Brasileiro em Xeque. In: VÁRIOS. *O panorama socioeconômico do Brasil e suas relações com a Economia Social de Mercado*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 4ª edição. São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- MARX, Karl. *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MARX, Karl. *Miséria da Filosofia*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. 2ª edição. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MORAIS, Lécio & SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v 31, nº 4, p. 507-527, 2011.
- NETTO, José Paulo & BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.
- NETTO, José Paulo. *Introdução ao estudo do método de Marx*. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.) *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAE*, Porto Alegre, v 25, nº 2, p.197-209, 2009.
- PINTO, Marcio Alexandre Ravagnani. *A avaliação de sistemas e a avaliação das escolas: proposições, realidades e perspectivas*. Acervo Digital da UNESP, São Paulo, v 3, 2013. Disponível em: https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65807/1/u1_d29_v3_t03.pdf. Acesso em novembro de 2017.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

SAAD-FILHO, Alfredo. Neoliberalismo: uma análise marxista. *Revista Marx e Marxismo. Publicação do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Marx e Marxismo* – v.3, n.4, p. 58-72. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2015.

SICSÚ, João. Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, nº 2, p. 311-327, 2003.

SOUZA, José dos Santos. Gerencialismo. In: SEGENREICH, Stella Cecília Duarte (Organizadora). *Organização Institucional e Acadêmica na Expansão da Educação Superior: GLOSSÁRIO*. Publit, Rio de Janeiro, p 182-186, 2017.

SOUSA, S. M. Z. L. *Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar*. Cadernos de Pesquisa n.119, p.175-190, jun, 2003.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval & GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

ZUFFO, Silvia. Economia e Educação: que relação é essa? *Revista Tempos e Espaços em Educação*, Aracaju, v. 8, nº 15, p. 307-316, 2015.