



Anais do XV Congresso de História da Educação do Ceará. 2016, ISSN 2237-2229

OS GOVERNOS DE FHC E LULA: SIMILITUDES E OU CONTRATES ENTRE AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Kalina Gondim de Oliveira

Este artigo trata sobre as políticas de formação de professores nos governos FHC e Lula, nesta perspectiva, entende com Frigotto que as formas de regulação transnacional de mercado ao final da década de 1980 impulsionaram um quadro de reorganização da lógica capitalista na perspectiva de mudança reestruturativa da produção e do papel do Estado enquanto agente regulador dos meios para a naturalização de seus pressupostos, dentre os quais a educação e o combate à miséria eram comumente o foco.

Neste período, a globalização da economia avançou, as políticas neoliberais ganharam centralidade, o desemprego aumentou, o processo de trabalho se transformou, as empresas enxugaram seus quadros de funcionários levando ao desemprego milhares de trabalhadores e o emprego informal cresceu. A exclusão social atingiu patamares assustadores e a camada média da população passou a ter mais dificuldades para conseguir emprego.

Diante deste quadro, o Estado passou a criar políticas de inserção social para as pessoas excluídas do mundo do trabalho através de políticas compensatórias. Por outro lado, as políticas estruturais em nome da qualidade, da tecnologia, da “modernidade” têm colaborado para aumentar o desemprego e a desigualdade social. O Sistema Capitalista passa por uma grande transformação e o Estado contribui com o seu delineamento, à medida que se torna mínimo no atendimento das necessidades sociais e ampliado no sentido dado por Gramsci quando quer levar a cabo as reformas.

Essa diretriz será encampada pelo Estado brasileiro a partir da segunda metade da década de 1980, ratificando-se nos anos de 1990, quando o ideário neoliberal é incorporado como caminho para salvar o crescimento econômico, compassando a orientação das políticas sociais e educacionais e desembocando na escola, especialmente na escola pública, na formação do trabalhador para uma sociedade do conhecimento mundializado e centrado na erradicação da pobreza em todas as suas manifestações.

O Estado brasileiro e as políticas educacionais para a educação básica no governo FHC e Lula, fizeram parte do contexto globalizado, neoliberal e, como tal, embora em alguns momentos com mais intensidade e em outros menos, adotaram práticas que atendem aos interesses defendidos por estes. Viveu-se uma transição na passagem de um governo para o outro que pareceu encaminhar



Anais do XV Congresso de História da Educação do Ceará. 2016, ISSN 2237-2229

para o fortalecimento do Estado, mas revelou apenas alguns princípios de um estado mais preocupado com a classe trabalhadora, sem, entretanto, provocar transformações.

No que diz respeito à formação de professores sob a influência dos organismos internacionais, o que se verifica é que a identidade requerida para o professor nos Governos FHC e Lula é de um profissional da educação, que perceba seu papel sob um único ângulo, no qual se faz imprescindível o abandono de sua dimensão política, reduzindo o processo pedagógico a uma questão estritamente técnica. Com este tipo de identidade, faz-se importante apenas o conhecimento de algumas receitas e modos de proceder, omitindo-se completamente os conhecimentos que fundamentam a ação do professor. Sob esse modelo, a formação apresenta-se como fragmentada, empobrecida e superficial e o professor permanece completamente desinstrumentalizado.

Assim, apesar da existência de inúmeros modelos de formação, existe o modelo hegemônico que está posto nos documentos oficiais e na narrativa estatal, este modelo se torna hegemônico porque reproduz no campo teórico as ideias dominantes oriundas do meio produtivo.

É nesse sentido que se explica o praticismo e os diferentes modismos que se põem justapostamente como parâmetro e referência para formar professores, essa flexibilidade e reconversão reflete o processo de “flexibilização” do meio produtivo. A exportação do modelo de fábrica para o ambiente escolar, no entanto não se processa de forma mecânica e incólume, ao contrário, sofre transformações, omissões bem como reelaborações.

Nesse tocante, a figura do Estado é imprescindível, pois este, desde o início da Idade Moderna, vem tornando possível a construção de um modelo de educação à imagem e semelhança da proposta de educação da burguesia. Para tanto, lança mão de toda sua estrutura e aparato legal para programar a educação oficial e silenciar e ocultar os modelos contra-hegemônicos. É como ação intencional e planejada do Estado que a formação de professores pode ser compreendida enquanto política pública. Nessa seara, constata-se que as correlações de forças entre capital e trabalho se agudizam, é no campo da formulação e implementação das políticas públicas que há o esforço de coordenar as diferentes forças centrífugas.

Como a sociedade é desigual, essas forças também se apresentam de forma desigual e no que tange ao poder de decidir sobre as demandas que serão atendidas. Aí, é importante ressaltar que apenas são contempladas ações que não vão de encontro com os interesses capitalistas. Nesse tocante, é esclarecedor que as políticas, apesar de públicas, ou seja, do interesse de todos, não estão impermeáveis aos interesses privados, estes, ao contrário, atuam fortemente por mecanismos de



Anais do XV Congresso de História da Educação do Ceará. 2016, ISSN 2237-2229

coalizão, conluíus e também por meio de lobbies para fazer valer o seu projeto educacional e societal.

É nesse panorama que esse estudo também buscou compreender as políticas de formação de professores, para tanto, o estudo de legislação, diretrizes e parâmetros se fez necessário. Nesse enfoque, procurei apresentar os dois governos e suas ações. Trouxe aspectos de ambos os governos em que se observaram muitas similaridades não apenas no aspecto da política macroeconômica, mas também na condução das políticas públicas e especialmente nas educacionais.

Os presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) apresentam uma biografia e trajetórias de vida bastante distintas. Os presidentes fazem parte de partidos que apresentam fundamentos econômicos com similitudes, especialmente em relação ao modelo econômico, embora tenham se colocado como oponentes.

No caso da política brasileira, ela foi continuamente passando por um processo de desideologização com o abandono de projetos alternativos, a formação de coligações esdrúxulas que só podem ser explicadas dentro do quadro do pensamento único e do pragmatismo da Realpolitik⁴³⁰.

Nesse sentido, Oliveira pontua que “Essa falta de consistência confirma a irrelevância da política partidária no capitalismo contemporâneo. Irrelevância que é mais grave na periferia do que no centro. Os partidos representam pouco, e a política está centrada, sobretudo nas personalidades” (2010, p.22).

Assim, o conceito de prática pedagógica é constituinte do mesmo universo ideológico que postula a substituição da categoria trabalhadores da educação por profissionais da educação. No texto referência da Conferência Nacional de Educação (CNE), em seu eixo IV, que aborda a “formação e valorização dos profissionais da educação” é ressaltado que

Vale distinguir, nessa abrangência, a conceituação dos termos trabalhadores e profissionais da educação, por vezes considerados como sinônimas. O termo trabalhadores da educação se constitui como recorte de uma categoria teórica que retrata uma classe social: a dos trabalhadores. Assim, refere-se ao conjunto de todos os trabalhadores que atuam no campo da educação. Sob outro ângulo de análise, ancorado na necessidade política de delimitar o sentido da profissionalização de todos aqueles que atuam na educação, surge o termo profissionais da educação, que são, em última instância, trabalhadores da educação, mas que não obrigatoriamente se sustentam na perspectiva teórica de classes sociais. (CONAE, 2010, p. 59)

Observa-se que a política oficial voltada para a formação e valorização docente elegeu a categoria “profissionais da educação em detrimento de trabalhadores da educação” e essa escolha é



Anais do XV Congresso de História da Educação do Ceará. 2016, ISSN 2237-2229

motivada por questões ideológicas que tentam imprimir um caráter pragmático e despolitizado ao trabalho executado por professores. E é nesse sentido que se deve entender a ênfase dada à prática nas diretrizes curriculares para a formação de professores. Nesse documento, no artigo 5º parágrafo único, é colocado que “A aprendizagem deverá ser orientada pelo princípio metodológico geral que pode ser traduzido pela ação-reflexão-ação e que aponta a resolução de problemas como uma das estratégias didáticas privilegiadas”. Outra categoria que se instalou e passou a ser defendida inclusive por educadores, foi a expressão competência aliada às habilidades, portanto, uma característica pragmática e neopragmática.

Ainda, ao novo mundo do trabalho que foi se constituindo em um solo de crise estrutural do capital e que se caracteriza pelo aumento do desemprego, subemprego, precarização e informalidade a categoria competência revela-se mais apropriada, pois esta se baseia em atributos subjetivos e em conhecimentos práticos, tácitos. A eleição das competências como categoria nuclear das diretrizes curriculares para a formação de professores trouxe consequências a não apenas na concepção de formação que se tornou mais instrumental, dado que os conhecimentos na visão das diretrizes deveriam formar competências e estas teriam como função resolver problemas da prática.

Lula, ao manter o veto de FHC, indica que não haverá grandes saltos evolutivos nas políticas educacionais de seu governo, permanecendo estas presas ao superávit primário e, portanto, sem horizonte para um cenário no qual aponte para o aumento de recursos para a educação. No mais, ao assumir a Presidência, Lula recebeu um legado de seu antecessor FHC que, após oito anos de governo, reestruturou todo o sistema escolar, instituiu o FUNDEF, deixando um déficit na educação infantil e média. Além desses problemas, Lula teve que se confrontar com a questão da luta histórica pelo piso salarial dos professores.

FHC ainda deixou como legado inúmeros Decretos-Lei, Resoluções, conduziu inúmeras reformas, e entre estas reformou o próprio Estado, esta última influenciou sobremaneira as políticas educacionais do governo Lula, onde se observou que houve uma continuidade do Estado-avaliador, do controle e centralização da União via sistema de avaliação. Estas durante o governo Lula foram ampliadas e aprimoradas, muitas delas que eram políticas do governo FHC como é o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), transformaram-se em políticas de Estado sendo incorporadas ao governo de Lula. Um dado preocupante foi o atrelamento da liberação de recursos para as escolas condicionados aos resultados dos alunos nas avaliações externas, descaracterizando o que é um dever do Estado diluindo-o em uma cultura que privilegia o prêmio e o mérito. Essas práticas avaliativas e os usos



Anais do XV Congresso de História da Educação do Ceará. 2016, ISSN 2237-2229

feitos com seus resultados vão de encontro ao modelo de avaliação defendido no documento uma escola do tamanho do Brasil, no qual se estabelece: “Superar a avaliação classificatória e seletiva; estabelecer a avaliação participativa, diagnóstica e formativa; considerar os ritmos e tempos de aprendizagem dos educandos” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

O modelo de formação de professores proposto nas diretrizes e demais documentos oficiais no primeiro momento, no Governo de FHC e que se materializa em instituições que privilegiam apenas o ensino e via de regra são privadas apenas colaboram para tornar a práxis pedagógica alienada é, pois, uma formação vazia, apenas uma certificação para atender as exigências dos compromissos firmados a nível internacional e que se revelou um negócio bastante lucrativo para os empresários do ensino e uma poderosa estratégia ideológica do Estado e de seus ideólogos que, sob o discurso da valorização docente via profissionalização, excluiu dessa valorização o debate acerca das condições materiais dos professores e do sucateamento das escolas públicas sob a égide das políticas neoliberais. Frigotto (1999, p. 162) analisa em seu clássico “a produtividade da escola improdutiva” que o projeto de educação pensado pela burguesia para os trabalhadores se pauta em:

Uma escolaridade elementar que permita um nível mínimo de cálculo, leitura e escrita e o desenvolvimento de determinados traços sócio-culturais, políticos e ideológicos tornam-se necessários para a funcionalidade das empresas produtivas e organizações em geral, como também para a instauração de uma mentalidade consumista. O prolongamento da escolaridade – prolongamento desqualificado – de outra parte, vai constituir-se num mecanismo de gestão do próprio Estado intervencionista, que busca viabilizar a manutenção e o desenvolvimento das relações sociais de produção capitalista.

Essa mesma visão de educação minimizada é reservada aos professores e se revela bastante estratégica para o capital, pois professores formados precariamente irão contribuir para que os esquemas abstratos e idealistas que compõem as mistificações postas na educação e na sociedade como um todo não sejam desfetichizadas e sim reproduzidas se utilizando inclusive do trabalho pedagógico reduzindo, cada vez mais, a uma prática instrumental e despolitizada.

Impossível não emitir análises comparativas entre FHC e Lula, pois se FHC precarizou a formação de professores via Institutos Superiores de Educação (ISES), Lula dá um passo a mais institucionalizando a universidade aberta do Brasil (UAB), no qual intentou a substituição de uma formação de professores pública, gratuita e presencial por uma formação paga e a distância.

Nesse tocante, observa-se que Lula e o PT fizeram adesão ao projeto neoliberal, projeto este que vem desde o consenso de Washington (1989), prevalecendo em nosso país, perpassando os dois governos de FHC e mantendo continuidade no governo Lula. Sob esse solo, Antunes (2011, p.1) interroga: “Quais são os traços de continuidade em três governos aparentemente tão diferentes, como os de Collor, FHC mesmo Lula?”.



Anais do XV Congresso de História da Educação do Ceará. 2016, ISSN 2237-2229

De fato, governos aparentemente distintos, passaram a adotar políticas e programas bastante similares, a despeito de pequenas rupturas e algumas inovações próprias de cada governo. Essa continuidade é explicada pelo cenário de crise estrutural do capital e, ao mesmo tempo, por ser frágil na implementação de políticas sociais, não destoando da essência do modo de produção capitalista, que afasta o Estado das questões sociais ao mesmo tempo em que exige um Estado forte para o processo de reprodução e expansão do capital.

Nessa perspectiva, o sistema capitalista vive uma fase regressiva, de barbárie intensa e esta se estendeu por todas as dimensões atingindo enormemente o campo educacional. Essa barbárie não advém da falência de uma determinada forma de governo, mas da falência do sistema capitalista em sua estrutura e dinâmica. Na educação, a barbárie se explicita no intenso processo de mercantilização do ensino, no esvaziamento e empobrecimento deste, trazendo consequências não apenas epistemológicas, mas também éticas e políticas. A educação, sendo alçada a um negócio, vive todas as depreciações próprias de uma mercadoria, e o professor em seu trabalho sente as consequências objetivas como: o arrocho salarial, as precárias condições de trabalho, consequências subjetivas em sua identidade, formação e ausência de consciência de classe, não se reconhecendo nem como categoria profissional.

É importante observar que os dois governos estudados estavam enraizados no mesmo solo social de subordinação e de abandono de projetos eminentemente nacionais. Paulani (2010, p. 132), ao tratar das políticas macroeconômicas, afirma que independentemente do governo no poder, o ideário e a condução das políticas passa necessariamente pelo receituário e determinações dos organismos internacionais que coadunam com modelos neoliberais.

Os dois governos trilharam seus caminhos com muitas dificuldades de elaborar políticas macroeconômicas autônomas (PAULANI, 2010; LEHER, 2011). Nesse enfoque, os dois governos permaneceram presos aos ditames no que diz respeito à formação de superávit primário, com isto, não aconteceram maiores investimentos nas políticas públicas, dentre elas, as políticas educacionais.

Neste prisma, no que se relacionam à política educacional, os governos analisados elaboraram seus projetos, e nestes estavam expostos seus programas na área educacional. Os documentos “Acorda Brasil, Tá na Hora da Escola” de Fernando Henrique Cardoso e “Uma Escola do Tamanho do Brasil” de Luiz Inácio Lula da Silva expunham as diretrizes e metas para o campo educacional nos respectivos períodos.



Anais do XV Congresso de História da Educação do Ceará. 2016, ISSN 2237-2229

Estes dois projetos educacionais revelaram muitas similitudes - ainda que nos discursos se evidenciasse o contrário -, a política curricular manteve-se pragmática, centrada no modelo de competência, as avaliações centralizadas foram mantidas e aperfeiçoadas. Isto pode ser observado no Governo FHC com a institucionalização do SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica - e no ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio, que foram mantidas no Governo Lula e aperfeiçoadas, por meio da criação da Provinha Brasil e do SINAES - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

Nesta perspectiva, a lógica quantitativa inaugurada no Governo FHC foi mantida no Governo Lula assim como a política de resultados, apresentando a qualidade quantificada como sinônimo de qualidade educacional. Nesse sentido, Lula instituiu o IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica atrelando a liberação de recursos às escolas de acordo com os resultados de desempenho auferidos por meio de avaliações externas.

No tocante ao ensino superior, o governo Lula trouxe inovações como o Reuni e o Prouni, estes programas receberam inúmeras críticas, notadamente o Prouni que deslocou grandes somas de recursos públicos em instituições privadas. Esse modelo de democratização do ensino superior revelou-se na realidade uma pseudo-democratização, uma massificação que, a despeito de toda a propaganda oficial, não foi capaz de romper com a desigualdade educacional, se FHC iniciou o processo de diversificação e mercantilização do ensino superior, coube a Lula massificar, fazendo os estudantes das camadas populares pagarem por cursos de nível superior oferecidos em instituições de caráter duvidoso e que tem suas atividades pautadas em um ensino de qualidade duvidosa (ARCE, 2001). Nessas instituições, a pesquisa e a extensão não acontecem e o ensino ministrado deixa a desejar à medida que as bases curriculares que norteiam os cursos são tênues, frágeis, pragmáticas e fragmentadas.

REFERENCIAS

ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

BRASIL, Conferência Nacional de Educação (CONAE). **Documento Final**. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em 05/03/2016

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº14**, de 21 de maio de 2010. Institui O Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. 2010a. Disponível em:



Anais do XV Congresso de História da Educação do Ceará. 2016, ISSN 2237-2229

<http://www.inep.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=24/05/2010>. Acesso em 14/ABR/2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A Produtividade da Escola Improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de, BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (Orgs). **Hegemonia às Aversas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo Financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de, BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (Orgs). **Hegemonia às Aversas**. São Paulo: Boitempo, 2010.