



O CONCEITO DE “CIDADANIA REGULADA” E A ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

EL CONCEPTO DE "CIUDADANÍA REGULADA" Y EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

THE CONCEPT OF "REGULATED CITIZENSHIP" AND ANALYSIS OF EDUCATIONAL POLICIES

Jaqueline Tavares de Souza
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil
E-mail: jaqtavares@gmail.com

Eixo temático 2: Debates, enfoques e perspectivas epistemológicas da Política Educacional

Resumo: Este trabalho tem o objetivo de refletir como o conceito de “cidadania regulada” cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos, pode ser uma importante ferramenta de análise para o estudo de políticas educativas na contemporaneidade. Nesse caso, utilizou-se como objeto de estudo o “*Projeto Autonomia*” – política educacional do atual governo do estado do Rio de Janeiro que se expandiu a partir da reforma educacional na Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC) durante a vigência do governador Sérgio Cabral (2007-2014). Sendo uma política pública com a parceria da iniciativa privada, o “Projeto” possui um ideário neoliberal no qual a cidadania é fundamentada por princípios meritocráticos onde os “melhores” trinfam e os “piores” fracassam regidos por uma política de diferenciação e compensação – caracterizando assim uma regulação da cidadania. A relação entre “formar cidadãos” e “programas de aceleração de formação” foi ficando cada vez mais estreita no Brasil e por isso, foi preciso analisar o conceito de cidadania no seu contexto histórico para se chegar a sua chamada regulação como fenômeno empírico na sociedade brasileira e mais especificamente nas atuais políticas educativas. Conclui-se, pois, que atualmente essa regulação se veste com “trajes” ainda mais contraditórios e mais difíceis de identificar quando investigamos políticas educacionais voltadas para a classe trabalhadora cujo objetivo é “educar para o conformismo” e não para a transformação e emancipação.

Palavras-chaves: Cidadania regulada. Política educacional. Neoliberalismo. Escola pública.

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre como el concepto de “ciudadanía regulada” acuñado por Wanderley Guilherme dos Santos, puede ser una importante herramienta para analizar las políticas educacionales en la contemporaneidad. En este caso, el objeto de estudio fue el “Proyecto Autonomía”, una política educacional del gobierno actual de Río de Janeiro, que se ha expandido a partir de la reforma educacional en la Secretaría de Educación (SEEDUC) durante el mandato del gobernador Sérgio Cabral (2007-2014). Siendo una política pública convenida con sectores privados, el “proyecto” posee un ideario neoliberal en el cual la ciudadanía es fundamentada en principios meritocraticos: donde los “mejores” triunfan y los “peores” fracasan regidos por una política de diferenciación y compensación, caracterizando la regulación de la ciudadanía. La relación entre “formar ciudadanos” y



"programas de aceleración de la formación" fue quedando cada vez más estrecha en Brasil y por eso fue necesario analizar el concepto de ciudadanía en su contexto histórico para comprender la regulación como fenómeno empírico en la sociedad brasileña, y más específicamente en las actuales políticas de educación. Se concluye que actualmente esta regulación de la ciudadanía está cubierta de contradicciones aún más difíciles de identificarse cuando investigamos los programas de educación para la clase trabajadora cuyo objetivo es "educar para el conformismo", al contrario de educar para transformación y emancipación.

Palabras clave: Ciudadanía regulada. Política educacional. Neoliberalismo. Escuela pública.

Abstract: This work intends to reflect how the concept of "regulated citizenship", shaped by Wanderley Guilherme dos Santos, can be an important tool to analyze education policies nowadays. This work's study object is the "Autonomy Project" - the current education policy of Rio de Janeiro State government that has been expanded through the Education Department of Rio de Janeiro State (SEEDUC), since Sergio Cabral's governorship (2007-2014). This policy is a partnership between the private and public sectors, having neoliberal ideals in which citizenship is based on meritocracy principles, where the best triumph and the worst fail. They are ruled by a policy of segregation and compensation, thus featuring the regulation of citizenship. In Brazil, the relationship between "forming citizens" and "acceleration education programs" has become more and more associated, that is why it is necessary to analyze the concept of citizenship in its historical context, to understand the idea of regulation citizenship as an empirical phenomenon in Brazilian society, more specifically in the current education policies. We conclude that this regulation covered by contradictions that are even harder to identify when we investigate the education programs for the working class whose objective is "educating to resilience" instead of educating to transform.

Keywords: Regulated citizenship. Education Policy. Neoliberalism. Public school.

Introdução

“A escola formará cidadãos”. Foi com esta frase que a então secretária de Educação do Rio de Janeiro em 2009, Tereza Porto, definiu o objetivo do Colégio Estadual Jornalista Artur da Távola, na periferia do Rio. A nova escola, na época, era a primeira reformada e adaptada exclusivamente para diminuir os índices de defasagem idade-série de cerca de 300 estudantes do Ensino Médio. As 11 turmas formadas fazem parte do Projeto Autonomia, iniciativa da Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC) e da Fundação Roberto Marinho¹.

¹A Fundação Roberto Marinho é uma instituição privada sem fins lucrativos. Criada em 1977 pelo jornalista Roberto Marinho, sua missão é mobilizar pessoas e comunidades, por meio da comunicação, de redes sociais e parcerias, em torno de iniciativas educacionais que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.



O discurso envolvendo o conceito de “cidadania” nas políticas de ajustes da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro ganhou força durante a vigência do governador Sérgio Cabral (2007-2014). A cada inauguração de uma escola para o Projeto Autonomia ou a inauguração de uma “telessala” (sala de aula adaptada para o programa) utilizava-se de termos como cidadania e criticidade, proposta da metodologia utilizada pelo programa – a *metodologia telessala: “proposta sociopedagógica voltada para o mundo do trabalho, para o desenvolvimento de competências e para a formação de cidadania[...]”* (GUIMARÃES, 2013, p.29).

A relação entre “formar cidadãos” e “programas de aceleração de formação” foi ficando cada vez mais estreita no Brasil e por isso, foi preciso analisar o conceito de cidadania no seu contexto histórico para se chegar a sua chamada regulação como fenômeno empírico na sociedade brasileira e mais especificamente nas atuais políticas educativas.

Tendo o Projeto Autonomia como objeto de estudo e exemplo de aplicação do conceito de uma “cidadania regulada” no âmbito da educação, a pesquisa teve como procedimento metodológico a análise de documentos e cartilhas do “Projeto” que definem o tipo de específico de escolarização e de formação escolar dele resultante e depoimentos de docentes que atuam no programa, a fim de identificar o que é próprio *do* programa e não somente da metodologia da Fundação.

Não cabe aqui neste trabalho investigar a eficiência ou ineficiência do Projeto Autonomia do ponto de vista pedagógico e sim definir as características organizacionais encontradas no Projeto em questão, através do seu *modus operandi*, sob o conceito de “cidadania regulada”. E nesse ponto, o projeto dirige e gere a população – os alunos “desviantes” e os professores – com total eficiência. A novidade em questão está na *forma*, nas *táticas de governo* - expressão utilizada por Foucault (2003) – tão bem definidas por organismos internacionais e como elas são empregadas para contornar a evasão escolar e se constituírem como relações de forças que atuam *das* e *nas* práticas sociais a fim de que o estado do Rio de Janeiro tenha uma ótima posição no ranking do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) nos próximos anos.



O conceito de cidadania e a “cidadania regulada” como fenômeno empírico na sociedade brasileira

O conceito de cidadania está diretamente relacionado à vida política da *cidade* cujo desenvolvimento se deu nas cidades-estados gregas, mais ou menos no século V a. C. O homem está em função da cidade e é ela, o palco de grandes decisões e que estrutura toda a vida social dos seus membros. Entre os cidadãos da pólis havia oportunidades iguais para todos os membros – entre os cidadãos – pois a escravidão tornou-se um limite claro ao princípio isonômico, à ideia de igualdade. Para ser cidadão, tinha que estar “livre” do trabalho:

Aquele que trabalha é excluído com a justificativa, de que o trabalho é cansativo e impede pensar, produzir conhecimento e interferir na vida política da cidade. Assim, cidadão ‘é aquele que, por nascimento e fortuna, é um homem livre e tem o direito de participar das assembleias e dos debates na ágora. (RIBEIRO, 2012, p.300).

Com a constituição do Estado moderno, a burguesia em ascensão reivindica a cidadania como liberdade de ação e igualdade de direitos, exclusivos da nobreza e do clero. O *trabalho* passa a ser o elemento articulador e fundador do princípio da propriedade, dando ao homem burguês a justificativa para reivindicação de direitos. É importante ressaltar que, a cidadania burguesa, “rompe com metafísica e ampara-se nas ciências físico-naturais, das quais retira argumentos para se definir como neutra em relação às desigualdades sociais” (RIBEIRO, 2012, p.300). A expropriação da terra e a propriedade privada como fruto do trabalho fundamentam o capital como relação social: de um lado, o trabalho é sinônimo de civilização e progresso, do outro, a expropriação da terra dada como *natural* para aqueles que são incapazes e atrasados justificam a exploração dos “cidadãos” brancos, escolarizados e proprietários de terras, de bens materiais ou culturais. Nesse ponto, a cidadania burguesa é muito semelhante à cidadania grega.

À propriedade privada da terra acrescenta a do conjunto dos meios de produção e subsistência, reunindo, dessa forma, as condições materiais e ideológicas para a constituição do capital como relação



social alicerçada na expropriação da terra e na apropriação privada do fruto do trabalho. (RIBEIRO, 2012, p.300).

Ao analisar historicamente o conceito de cidadania e como de fato ela se estruturou e para quem se estruturou e ao fazermos uma comparação com a realidade da população de diferentes países nos dias de hoje e não obstante, com a realidade da população brasileira, podemos qualificar quem é, de fato, cidadão. “O fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido” (Carvalho, 2013, p.8). Sendo uma construção social, foi construída por sujeitos determinados e desde a Grécia Antiga, passando pela Revolução Francesa e chegando aos dias de hoje, podemos encontrar uma “*regulação*” inerente ao fenômeno. Segundo Carvalho (2013):

O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o para o julgamento da cidadania em cada país e em cada momento histórico. (CARVALHO, 2013, p.8-9).

A cidadania moderna, pós Revolução Francesa, com seus princípios *laissez-fairianos* de acumulação e equidade chega ao Brasil no século XIX. O ideário *laissez faire* é regido pelas “leis do mercado” e por acordos privados entre empregadores e empregados a fim de atingir a “felicidade do maior número” como desejavam os utilitaristas clássicos. Só que, analisando historicamente a experiência de diversos países, a fim de atingir a acumulação e a equidade necessárias, exigidas pela ideologia capitalista, a interferência governamental torna-se inevitável. Para fins explicativos: “(...) entender-se-á por *equidade* o ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais e por *acumulação* as ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis” (SANTOS, 1994, p.13).

Convencionalmente, o histórico da interferência governamental na regulação das relações sociais no Brasil, não se afasta do padrão



revelado pela experiência de outros países. Após o predomínio incontestável da ideologia capitalista mercantil, que fazia de todas as relações sociais contratos livremente ajustados entre indivíduos juridicamente iguais e, portanto, submetidas aos códigos de direito privado, a crescente intensidade e magnitude dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação de bens termina por provocar a ingerência do Estado no âmbito das relações de trabalho, em primeiro lugar, evoluindo, posteriormente, para que, por costume, se denomina de legislação previdenciária. (SANTOS, 1994, p.13).

Logo, na primeira Constituição brasileira de 1824, temos a omissão do problema do trabalho escravo, representando um desvio ideológico à época e ao mesmo tempo temos o princípio da não regulamentação das profissões defendida pelo princípio *laissez-fairiano* e reafirmada na Constituição republicana de 1891. Mas, em 1903 tem início medidas governamentais reconhecendo a existência de categorias sociais e a constituição de 1934 regulará o exercício das profissões através da ação estatal, devido à relevância dada a um novo ator organizado no cenário político – o movimento sindical.

É importante ressaltar que, a ideologia capitalista mercantil na qual se frutificou a cidadania burguesa já discutida anteriormente - pautada nas leis do “mercado” - difundiu uma crença que se tornou hegemônica: de que todos os indivíduos que se encontram no mercado e que são juridicamente iguais e autônomos poderiam firmar acordos que poderiam trazer benefícios econômicos e acumulação de riquezas, levando assim à uma sociedade mais igualitária. Na verdade, os que defendiam os indicadores do mercado não almejavam uma sociedade igual para todos, onde todos os indivíduos dispusessem da mesma quantidade de bens e serviços, mas que a distribuição de benefícios deveria refletir a distribuição diferenciada de capacidades e talentos. Dessa forma, o mercado - também *regulador* - baseava-se na utopia meritocrática em que os “melhores” cidadãos triunfam e os “piores” cidadãos fracassam, neste último caso, temos os pobres e desvalidos como *naturalmente* desiguais.

O sistema meritocrático chocava-se com as demandas sociais dos novos atores urbanos que, após a lei de sindicalização, de 1907, ganham força e se organizam em associações. Os números de greves operárias aumentam e foi preciso reconhecer o papel da força de trabalho industrial e as normas que



deviam dar estabilidade à ordem social. É desse reconhecimento que surgirão as caixas de aposentadorias e pensões, como uma *política de compensação*, a fim de remediar “as deficiências na distribuição de benefícios, regulada estritamente que era pelo mercado na esfera acumulativa” (SANTOS, 1994, p.66).

Se observarmos, as “políticas de compensação” norteiam as políticas sociais de toda e qualquer sociedade que “segue” a ideologia capitalista e não, obstante, não seria diferente na sociedade brasileira. O ano de 1930, apesar de ter sido um divisor de águas na história do país também não deixou de ter suas “medidas compensatórias”. Assim, a elite pós-30 alterou as normas que presidiam o processo de acumulação, que já passavam por grandes problemas estruturais e as relações sociais que aí se davam, ou seja, houve mudanças na “engenharia institucional” para se fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade. O “achado” dessa engenharia será a *cidadania regulada* e o seu formato “deitará raízes na ordem social brasileira com repercussões na cultura cívica do país (...)” (SANTOS, 1994, p.68).

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão, e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1994 p.68).

Com a associação entre *cidadania* e *ocupação* abrirá uma brecha na ideologia *laissez-fairiana*: a intervenção do Estado na economia não impede o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista. A nova lei de sindicalização, em 1931, definia quem pertencia ou não ao sindicato, fazendo com que a cidadania seja definida por três parâmetros: a regulamentação das



profissões, a carteira profissional e o sindicato público. Parafraseando Carvalho (2013):

Ao lado do grande avanço que a legislação significava, havia também aspectos negativos. O sistema excluía categorias importantes de trabalhadores. No meio urbano, ficavam de fora todos os autônomos e todos os trabalhadores (na grande maioria, trabalhadoras) domésticos. Estes não eram sindicalizados nem se beneficiavam da política de previdência. Ficavam ainda de fora todos os trabalhadores rurais, que na época ainda eram maioria. Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito. Se ela fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma maneira. Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. (CARVALHO, 2013, p.115).

Assim, o grande “achado” e que despertará a “cultura cívica” do país não foi em vão. Nas palavras de Carvalho (2013), antes da revolução de 30, havia no Brasil uma *cidadania em negativo*, onde a grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. A aceleração dos direitos sociais, devido à uma demanda da época em detrimento dos direitos civis e políticos despertará um forte sentimento nacional não encontrado na Proclamação da República. Mas, de fato, os dois conceitos – *cidadania regulada* e *cidadania em negativo* – possuem raízes excludentes *diferenciando* e *compensando* segmentos da população brasileira.

Essas raízes excludentes encontram-se, como vimos, anteriormente, na própria concepção de cidadania ainda na Grécia Antiga, de quem era o “homem da cidade” e de quem não era. “Ainda nos dias de hoje, a cidadania ainda assume a forma de discurso da civilização, da gramática, da língua, da escrita e da cultura dominantes” (RIBEIRO, 2012, p.301). Se na década de 30, temos o controle sindical, no período pós-64 temos também o controle do salário profissional e nesse mesmo período a modernização tecnológica da economia veio acompanhada de um baixo nível de investimento educacional. Ora, a última Constituição brasileira – *a cidadã* – não é, na prática, cidadã. A *regulação* da cidadania se estende em todos os âmbitos da vida social e diz, de fato, quem é *cidadão*. As políticas sociais são restritas à uma parcela da



população e são moldadas por uma diferenciação interna, como as de saúde e educação, que, num modelo “clássico”, tenderiam à universalização. No Brasil, elas se estruturam de forma bastante subordinada aos interesses de consolidação do novo modo de acumulação, que não inclui a pretensão de incorporar o conjunto da população.

O Projeto Autonomia como uma política educacional do estado Rio de Janeiro

Desde o final de 2008, o Projeto Autonomia, parceria entre a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC) e a Fundação Roberto Marinho, foi apresentado às unidades escolares do Estado como uma alternativa para diminuir a distorção idade-série dos alunos da Educação Básica com idade mínima de 15 anos no Ensino Fundamental e de 17 anos no Ensino Médio. Sendo um programa de aceleração de formação, o aluno que integra o projeto tem sua formação concluída em 12 meses no Ensino Fundamental II e 18 meses no Ensino Médio. Nessa pedagogia, não há avaliações, mas sim todo um memorial da turma com trabalhos expostos e a contínua observação do professor perante os alunos, a fim de detectar as suas dificuldades. Assim, as primeiras turmas foram implantadas em 2009, mas sem um projeto-piloto, por isso o projeto ficou restrito a algumas escolas da rede durante esse ano, a fim de identificar os ajustes para o ano seguinte.

Em junho de 2009, foi publicada no Diário Oficial do Estado “*Normas para o funcionamento do Projeto Autonomia*” (DO de 05/06 p.16) diante da necessidade de regulamentar a situação funcional dos professores regentes de turma e equipe técnico-pedagógica do Projeto. A partir desse momento o “Projeto” é estendido a toda rede como uma “das novas propostas para Educação Básica que visam a atender às novas exigências do mundo do trabalho”, (DO de 05/06 p.16) onde a meta é corrigir o fluxo de 70 mil alunos. Podemos resumir o projeto a partir do exposto abaixo:



O Projeto Autonomia é implementado por meio da instalação de telessalas, utilização do material do Novo Telecurso, professores capacitados pela Fundação Roberto Marinho, alunos regularmente matriculados e espaços existentes na escola, integrando a unidade escolar e a Rede Estadual de Educação. (DO de 05/06, 2009, p.16).

O material do projeto é o material do *Novo Telecurso* compondo-se de livros didáticos das matérias regulares e DVDs de 15 minutos. O professor regente (nome dado ao professor que está em sala de aula no programa) é o único responsável pela turma e também pelos conteúdos, quatro horas por dia, sete dias por semana, totalizando 20 horas semanais. Tanto o professor regente, como o professor articulador regional e o professor supervisor regional são professores da rede estadual de ensino e são cedidos ao programa, caso haja interesse, mas também estão condicionados aos critérios da SEEDUC para participar da seleção. Assim, todos esses profissionais passam por um período de capacitação por profissionais do *Telecurso* para aplicar a metodologia telessala. que apoia-se no princípio da flexibilidade garantida pela Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96:

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. (Lei 9.394/96, artigo 23, *apud* GUIMARÃES, 2013, p.118).

Diante disso, a metodologia telessala possui uma nova forma de organização do tempo que é modular e não seriado, onde as disciplinas são organizadas em módulos: quatro módulos para o Ensino Médio com três disciplinas cada e três módulos para o Ensino Fundamental II com duas disciplinas por módulo.

Segundo essa metodologia, o estudante de maneira autônoma, poderá escolher de maneira adequada os conteúdos de deseja aprofundar ou ampliar seus conhecimentos. É importante ressaltar que, a implementação dessa metodologia, modular e não seriada, é inspirada em *pensafazedores*, como são chamados os pensadores que inspiraram a metodologia *Telessala-Telecurso* propondo um ensino voltado para a cidadania, à autonomia do educando, professor como aprendiz, uma visão ampliada de educação e não restrita e



uma educação voltada para e pelo trabalho. Paulo Freire, Célestin Freinet, Moacir Gadotti, Jean Piaget são alguns dos pensadores que inspiraram a metodologia e são devidamente citados no material explicativo da metodologia telessala “Incluir para Transformar” (2013).

Essa metodologia hoje está integrada a programas e projetos de instituições públicas e privadas e só aumenta desde a sua implementação em 1995. Assim os programas recebem diferentes denominações a cada parceria e muitas delas são parcerias com as secretarias de educação (municipal e estadual) em muitas regiões do Brasil, conforme o mapa abaixo em que as bandeiras indicam atuação de projetos em parcerias com organismos públicos.



Fonte: Site Novo Telecurso.

Como já foi mencionado, o objeto da pesquisa é o Projeto Autonomia, política pública da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro que utiliza-se da metodologia telecurso-telessala (Fundação Roberto Marinho) . O nome do Programa é inspirado no samba de Cartola e na obra “Pedagogia da Autonomia” de Paulo Freire (1996). Essa denominação – Projeto Autonomia – é específica dessa política pública, não sendo encontrada em nenhuma outra região que aplica a metodologia em questão. O objetivo do Projeto é diminuir a distorção idade-série, apontada como uma das causas da evasão escolar pela



SEEDUC durante o primeiro mandato do governador Sérgio Cabral (2007-2010).

A implantação dessa metodologia na rede pública do Rio Janeiro não foi em vão. Nos últimos anos, o estado aparecia como um dos piores colocados no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Na pesquisa de 2009, cujo resultado foi apresentado em meados de 2010, o Estado ficou em penúltimo lugar, levando em conta apenas as escolas estaduais e desconsiderando as instituições de ensino privadas. No caso do ensino médio, em que a situação é mais grave, o índice geral fluminense, de 3,3, caiu para 2,8 na rede pública estadual, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Nota menor do que a meta definida para o estado (2,9), e que põe o Rio na penúltima posição entre os estados brasileiros nesse ranking, à frente apenas do Piauí. Na época, a então secretária estadual de Educação Teresa Porto, apontou dois fatores que levaram a essa situação: a aprovação continuada nas escolas de ensino fundamental num passado recente e a carência de professores ao longo dos últimos 15 anos, não colocando os baixos salários dos professores como um fator também determinante para essa situação, apontado, na época, como um problema pelo Sindicato Estadual dos Profissionais em Educação (SEPE). Foi nesse mesmo ano que o Projeto Autonomia toma fôlego como medida necessária e *rápida* para combater a reprovação e a evasão escolar na rede, que contribuem para os baixos índices de rendimentos escolares.

Assim, logo no início de 2009, segundo dados da SEEDUC, 13.180 alunos da rede pública estadual já estavam aprendendo pela metodologia do novo Telecurso. No início do segundo mandato em 2011 e com o atual secretário estadual de Educação Wilson Risolia, o “Projeto” se expande ainda mais e foi segundo o secretário o grande “*motor*” que impulsionou a virada do Rio de Janeiro no ranking do IDEB em 2011: O ensino médio do estado do Rio de Janeiro passou de penúltimo colocado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2009 para o 15º entre as 27 redes estaduais do país em 2011. Em entrevista ao Jornal O Globo (14/08/2012), Risolia disse que agora está mais confiante para levar o Rio ao *top 5* em 2014, mesmo se os



estados à frente também crescerem. Em 2012, o governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, disponibilizou mais de 12 milhões de reais (DO de 07/03, p.22) para a Fundação Roberto Marinho, investindo assim, segundo a SEEDUC em uma educação de qualidade:

Adotar a metodologia do “Telecurso-Telessala”, através da parceria com a fundação Roberto Marinho é parte da estratégia da SEEDUC de oferecer ao Estado do Rio de Janeiro uma educação de qualidade em uma escola do século XXI (Manual Projeto Autonomia 2010, 2009).

O projeto autonomia nada mais é do que, parte de um conjunto de reformas políticas, sociais e econômicas do governo Sergio Cabral no estado do Rio de Janeiro e que desde o início de seu mandato, em 2007, contam com a parceria do empresariado fluminense e no âmbito educacional tem o projeto autonomia como o seu principal expoente. Por isso, é preciso analisar o contexto em que o “programa” está inserido e sob em que circunstâncias se constroem essa parceria público-privado ao qual está atrelada uma metodologia que é inspirada em grandes pensadores, principalmente Paulo Freire e que, embora, num passado não muito distante usou essa metodologia (com foco na experiência do educando e como um professor mediador) para a alfabetização de jovens e adultos (EJA), contrapondo-se à chamada educação bancária capitalista (FREIRE, 1987) hoje a metodologia está à serviço do capital, cujo objetivo é atingir as metas necessárias para colocar o Rio no topo do ranking do IDEB e já “qualificando” os *seus* alunos para exercerem cargos ou atividades subalternas pré-estabelecidos por essa política educacional a partir do discurso de *universalização* e igualdade de direitos que é *compensatório* condicionados por uma então cidadania regulada, cujos elementos para essa condição estão sendo analisados na discussão seguinte.

Cidadania regulada e o Projeto Autonomia

A expansão de políticas neoliberais na América Latina cristalizou-se durante os anos oitenta como um rigoroso ajuste econômico para enfrentar a crise a qual passava esses países, muitos deles vindos de longos períodos de



ditadura. Segundo Gentili (2001), o neoliberalismo constitui um projeto hegemônico, uma alternativa dominante à crise do capitalismo contemporâneo e “deve ser compreendido como um projeto de classe que orienta, ao mesmo tempo e de forma articulada, um conjunto de reformas radicais no plano político, econômico, jurídico e cultural” (GENTILI, 2001, p.102).

A crise do capitalismo contemporâneo veio acompanhada, segundo os neoliberais, por uma enorme ineficiência estatal. A intervenção do Estado na economia atrapalha – e muito – a qualidade e a produtividade de todos os setores da sociedade e isso não seria diferente no setor educacional. O século XIX, animado pela *ficção* igualitária, testemunhou a expansão do sufrágio e a inclusão do povo nos rituais da política. (HOLLANDA, 2011, p.11). O desafio dessa universalização foi a crescente oferta educacional nos países da América Latina na segunda metade do século XX, mas sem a devida *eficiência* das instituições escolares. Assim, sob ótica neoliberal, acabando com a burocratização estatal finda-se também os desvios impostos pela democracia: a reforma educacional insere-se num conjunto de reformas radicais, com um caráter altamente economicista.

Os desvios impostos pela democracia e que está na natureza desse Estado interventor debruçam-se sobre um discurso ideológico que, segundo os neoliberais, a própria sociedade, sindicatos e profissionais de educação insistem em delegar: “*a necessidade de construir uma escola pública, gratuita e de qualidade para todos*” (GENTILI, 2001, p.21), criando assim uma falsa consciência da realidade, no sentido marxiano. O *sucesso* da escola pública na América Latina e conseqüentemente no Brasil depende da transformação do coletivismo pelo individualismo, do Estado pelo mercado e paradoxalmente do público pelo privado.

Observando as recentes mudanças na escola pública no Brasil, vemos todos os traços dessas políticas neoliberais onde a privatização toma um rumo muito mais complexo. Assim, cada vez mais observa-se a privatização do fornecimento de atividades educacionais, mas que continuam mantendo financiamento do setor público. Isso se torna peculiar, pois não estamos falando da delegação do financiamento público para o setor privado, onde a



principal característica é o “apadrinhamento” de escolas. Estamos falando da *penetração do setor privado em toda dimensão da escola pública e o fornecimento de seus serviços, que vai desde a parceria em programas de aceleração de formação para os alunos da rede, até a formação continuada de professores financiados pelos governos federal, estadual e municipal.*

Delegar o fornecimento de serviços para o empresariado - com direito a capacitação de professores, é a saída encontrada - e rápida - pelos governos para *consertar* os desvios da escola pública. Isso, *consertar*. Como se os governos tivessem lidando com máquinas e que *ainda* não estivessem prontas para operar. Mas as novas políticas públicas colocarão em *prática* todos os envolvidos no âmbito educacional – inclusive alunos e professores – para *operarem com eficiência* no mercado. Mas, que mercado? Os alunos dos programas de aceleração de formação e, inclusive os do Projeto Autonomia estão prontos para enfrentar o mercado com equidade? Qual o papel da escola ao reproduzir a lógica do mercado? A escola não é um direito social de todos? Na visão dos neoliberalistas:

A escola está em crise porque nela não se institucionalizaram os critérios competitivos que garantem uma distribuição diferencial do serviço, que se fundamente no mérito e no esforço individual dos “usuários” do sistema. No seu âmbito, não foi estabelecido o necessário sistema de prêmios e castigos, que recompensa ou pune as ações e decisões individuais; em suma, um sistema em que os “melhores” triunfam e os “piores” fracassam. (GENTILI, 2001, p.18).

Como no mercado, os sistemas de prêmios e castigos estão integrando o campo educacional, pelo menos na SEEDUC: no final de 2010, foram criadas metas para serem atingidas no ano seguinte pelas escolas e que demandava todo um esforço conjunto. Dentre as medidas estavam o combate à evasão escolar; notas bimestrais dos alunos lançadas por todos os professores da escola no sistema “Conexão professor”, participação dos alunos no SAERJ (Sistema de Avaliação Bimestral promovido pela SEEDUC para avaliar os alunos da rede) e menor índice de reprovação. A escola que atingisse as metas propostas pela SEEDUC teria como *prêmio* a bonificação de *todos* os seus funcionários, ganhando até dois salários a mais no mês de maio de 2012. O



castigo? A não bonificação. Essa negação, o fracasso da escola em não ter atingido as metas, faz com que a competitividade encontrada no mercado se estabeleça de uma vez por todas no campo educacional e entre os membros da escola. Alcançar as metas, para ser bonificado no ano seguinte é a palavra de ordem. Essa é a retórica *dita* democrática nas políticas públicas educacionais contemporâneas.

É importante ressaltar que, o Projeto Autonomia foi inspirado nas ideias de Paulo Freire e mais especificamente na sua obra *Pedagogia da Autonomia* (1996). Formar indivíduos autônomos capazes de buscar o seu próprio conhecimento, através da criticidade, da curiosidade e da liberdade é a base da obra de Freire e conseqüentemente a do “Projeto”. A questão da autonomia é paradoxal quando analisamos a condição do professor nesse Projeto. Mediar é provocar, despertar a curiosidade, a troca de conhecimento. O professor, atento à sua prática como expõe Paulo Freire, saberá despertar a curiosidade do educando, saberá escutá-lo e aprenderá muito com ele também. A mediação é inerente à condição de ensinar, pois o professor possui a tarefa de “ensinar e não de transferir conhecimento” (FREIRE, 1996, p. 47). Assim, no ensino regular e seriado, a mediação pode e deve ser aplicada também pelo professor da disciplina, não é uma condição somente da metodologia telessala que sempre procura passar uma imagem de “inovação” em seus métodos. Mas se ao professor é delegada a tarefa de ensinar todas as disciplinas do currículo, encontramos aí um comprometido na qualidade de ensino e na desvalorização do profissional, uma vez que a metodologia empregada no projeto se propõe a oferecer uma *educação de qualidade*.

A especificidade desse programa de aceleração de formação não está em ter somente um professor-mediador para todas as disciplinas e *treinado* pela iniciativa privada já que outros programas de formação dessa mesma natureza, também possuem essa condição: uma das metas do programa é também ensinar para o mercado de trabalho e a partir desse ano de 2014, no segundo semestre e no último módulo do programa do Ensino Médio (módulo IV), os alunos terão aulas de “ética do trabalho”, ensinadas pelo *mesmo* professor regente da turma. Sendo assim, os alunos além de



receberem o certificado de conclusão do Ensino Médio, também recebem um certificado “profissional” ao final do programa. De acordo com o professor Luiz, regente no projeto há dois anos: *“certificados para que os alunos, em sua maioria entre 18 e 22 anos, desempenhem funções mínimas como auxiliar de escritório, ajudante de cozinha, algum serviço simples na área industrial”*.

Essa formação de ética do trabalho, não está atrelada a metodologia telessala, mas sim ao Projeto Autonomia como uma política de ensino, uma estratégia desenvolvida pela SEEDUC “para despertar no aluno habilidades e competências exigidas na sociedade e no mundo do trabalho” (Manual do Projeto Autonomia 2010, 2009). E não podemos nos esquecer de que o Projeto em análise faz parte de uma reforma neoliberal onde os “melhores” triunfam e os “piores” fracassam. E isso é proposital. A questão é: o caráter organizacional dos programas de aceleração de formação das escolas públicas está voltado para as massas populares e que já possuem um “lugar”, um “status quo” para o Estado – os “piores”. Para a escola da periferia, o Estado oferece uma educação periférica. Parafraseando Gaudêncio Frigotto:

Essa concepção da relação trabalho e educação é hoje exposta de forma mais ardilosa e sutil e aparece como direito dentro de uma igualdade abstrata. O trabalho é compreendido não como única fonte de produção do valor e que permite, portanto, nas relações de produção capitalistas, a expropriação, a mais-valia, mas como uma atividade que cria riqueza indistintamente para todos os homens. (...) No bojo das teorias neocapitalistas, que incluem as perspectivas de co-gestão e participação nos lucros, vai se reforçando a ideia de que a superação das desigualdades entre as classes é possível, sem a supressão da mais-valia, sem uma quebra ou ruptura da lógica do valor. (FRIGOTTO, 2002, p.16).

Essa parceria público-privado no âmbito educacional e que começam com grande fervor na década de 1990, é reflexo de uma política de ajustes, muito maior nos países de capitalismo dependente², onde acabar com a

² A expressão “capitalismo dependente” é tomada com base nas análises de Florestan Fernandes. Segundo o autor, os países “subdesenvolvidos”, fazem parte do movimento do capital, estando subordinados aos centros econômicos hegemônicos, em aliança com a burguesia local e articulando os setores “arcaicos” aos modernos, num modelo de desenvolvimento desigual e combinado (MOTTA, 2012, p.30).



pobreza nesses países virou sinônimo de “melhorar” a educação, mas com planos e metas vindo de “cima para baixo”, não somente dos governos locais ou estaduais, mas a partir dos organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) que na segunda metade do século passado e mais precisamente durante as décadas de 60 e 70, voltaram seus olhos no combate à pobreza, tendo a educação um *caráter compensatório*:

O conjunto de políticas educacionais que fundamentaram a concessão de financiamento do Banco Mundial indicou duas tendências: integrar os objetivos dos projetos educacionais à política de desenvolvimento do Banco para a comunidade internacional e atribuir à educação caráter compensatório, entendido como meio de alívio à situação de pobreza no Terceiro Mundo. (FONSECA, 1996, p.231, *apud* MOTTA, 2012, p. 260).

Na virada do milênio e na passagem para o novo século, as medidas para o “combate à pobreza” para os países de capitalismo dependente ainda se mantêm. Em 2000, foi realizado em Nova York um encontro da Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de definir as metas para o desenvolvimento do milênio com foco na responsabilidade e o respeito ao meio ambiente, tendo as organizações da sociedade civil como uma aliada nesse combate à pobreza.

Diante disso, essas medidas foram introduzidas no Brasil a partir de dois documentos: *“Brasil: justo, competitivo, sustentável – contribuições para debate: visão geral e Estratégia de assistência do país (EAP) 2004-2007”* (MOTTA, 2012 p.19). Ambos são documentos do Banco Mundial para apoiar as principais reformas e políticas de investimentos para o bem estar dos brasileiros e dos “pobres”. Assim, se antes, na década de 90, a escola pública para ter eficiência tinha que ter a lógica do mercado “que sabe o que fazer”, essa ótica foi reforçada com medidas de combate à pobreza e cooperação de todo um esforço conjunto – Estado, mercado e sociedade civil – já que na década de 90 houve um abismo muito maior entre ricos e pobres, segundo intelectuais do Banco Mundial. Nesse caso, mesmo não estando mais na



década de 30, no governo Vargas, podemos perceber novamente, uma mudança da “engenharia institucional” para se fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, porém com uma “nova forma”, uma “nova tática”, perpetuando a regulação da cidadania no âmbito educacional.

Considerações finais

Mesmo passados mais de 80 anos, do início da Era Vargas, período em que houve uma regulação da cidadania, segundo Santos (1994), ainda podemos identificar elementos dessa regulação, vestindo-se com outros trajes. É importante ressaltar também, que antes da Era Vargas, os brasileiros ainda estavam “carentes” de direitos sociais, isto que dizer que, parte da população nunca teve uma cidadania plena, para depois ter uma cidadania regulada. Sob essa ótica, a cidadania burguesa sempre se utilizou do discurso de igualdade a partir de uma ideologia democrática, diferenciando e compensando parte da população.

Se antes não existia o acesso a certos direitos ou sabíamos identificar com facilidade quem era cidadão e quem era somente pré-cidadão, atualmente, com a expansão do ensino, com o acesso à bens e serviços e principalmente com uma Constituição Cidadã (1988), o ideal de universalização e de uma cidadania plena parecem ser valores superados e alcançados nesse Terceiro Milênio, pelo menos, no Brasil. Mas a lógica, *universalização com diferenciação*, principalmente no âmbito educacional ainda continua “valendo sem prazo de validade”. Parafraseando Motta (2012):

No conjunto desses mecanismos de hegemonia que compõem as políticas de desenvolvimento do milênio identifica-se a manutenção da base ideológica neoliberal, maquiada com uma feição mais democrática, humanizada, solidária e ética nas relações de produção, com pretensa responsabilidade social e respeito ao meio ambiente. Dessa forma, a função ideológica atribuída à educação e à sociedade civil (enquanto um terceiro setor dissociado do Estado) foi ampliada. (MOTTA, 2012 p. 22).

Com esses novos e ambiciosos trajes, a ideologia neoliberal e as relações de força entre Estado, mercado e sociedade civil com metas vindas de



“cima para baixo”, gere a população minuciosamente, no detalhe. Nesse caso, a educação que deveria ser um mecanismo de transformação e emancipação, sob essa ótica e com vestes que parecem ser “universalizantes” possui como objetivo educar para o que já está previsto, ao que já se é esperado, um *mecanismo de conformação* para a classe trabalhadora que, como vimos, foi atribuído um caráter compensatório e regulador às políticas educacionais, principalmente para essa parcela da população na contemporaneidade.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez.1996.

BRASIL. Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro. Resolução SEEDUC Nº 4295 de 04 de junho de 2009. Estabelece normas para o funcionamento do Projeto Autonomia visando à correção do fluxo escolar em distorção idade-série. **Diário oficial do Estado**, Rio de Janeiro, 05 jun. 2009, Seção I, p.16.

CANDIOTTO, C. Cuidado da vida e dispositivos de segurança: a atualidade da biopolítica. In: **Foucault: filosofia e política**. Belo Horizonte, Ed. Autêntica, 2012.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**. 31. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, G. Trabalho, Conhecimento, Consciência e a Educação do Trabalhador: impasses teóricos e práticos. In: ARROYO, M. MINAYO, C. *et al.* (Orgs.). **Trabalho e conhecimento: Dilemas na educação do trabalhador**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

GUIMARÃES, V. **Incluir para transformar: metodologia telessala em cinco movimentos**. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2013.

HOLLANDA, C. B. de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. p.7-13.



MOTTA, V. C. da. **Ideologia do capital social**. Rio de Janeiro: edUERJ, 2012.

RIBEIRO, M. Emancipação x Cidadania. In: CALDART, R.S.; FRIGOTTO, G. *et al.* (Orgs.). **Dicionário de Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SEEDUC. **Autonomia**: projeto visa diminuir a distorção idade/série dos alunos da rede. Disponível em <<http://www.conexaoaluno.rj.gov.br>> Acesso em: 30 maio 2012.

SEEDUC. **Manual Projeto Autonomia 2010**. Disponível em: <www.educacao.rj.br> Acesso em: 30 maio 2012.