

2

A Educação no Brasil

A educação adquiriu destaque no século XX com a ampliação do reconhecimento dos direitos. Embora seja um direito fundamental, no Brasil teve uma configuração bastante singular que se relaciona com a formação da sociedade brasileira e a constituição do Estado-Nação que é perpassado pela herança histórica de um país colonizado.

A forma como foi organizado este capítulo, busca primeiramente apresentar a educação como direito em sua relação com a cidadania democrática. Em um segundo momento, procura pontuar o padrão de educação que originou suas regulamentações nos vários contextos políticos e econômicos que o Brasil atravessou, uma vez que o direcionamento das políticas voltadas à educação tem estreita relação com os mecanismos que reproduzem as intencionalidades do Estado em cada momento de sua história.

2.1

A Educação como Direito

Na contemporaneidade a noção de direito está intimamente relacionada à democracia e cidadania. Para Bobbio, (1992) a democracia é legitimada quando os direitos são reconhecidos pelo Estado e os indivíduos se tornam cidadãos.

Os direitos sociais buscam reduzir as desigualdades sociais e tem como base a justiça social. A educação é um dos direitos sociais que deve ser assumida pelo Estado para que seja garantida a todos os cidadãos.

Corroborando com essa afirmativa, Coutinho (1994, p. 4), com base em Hegel, sustenta que só há direitos efetivos no “quadro da vida social do Estado”, assim, as

demandas sociais que são assumidas pelas instituições do Estado se tornam direitos, pois só assim lhes é assegurada uma legalidade positiva.

Entretanto, os direitos não surgem ao mesmo tempo e não são estáticos, sofrem modificação por serem históricos. Na análise de Marshall (1967), é do exercício dos direitos civis e políticos que surgem os direitos sociais. Entretanto, no Brasil, a questão dos direitos tem particularidades.

Como bem ressalta Carvalho (2002), no Brasil houve uma inversão na análise apresentada por Marshall, já que os direitos sociais não surgiram a partir de um pleno exercício dos direitos civis e políticos, mas foram legitimados pelo Estado de forma mais efetiva em governos ditatoriais, justamente nos momentos de supressão dos direitos políticos e civis.

Segundo o autor, a educação também ocupa uma posição de exceção, pois sendo um direito social, deveria advir do exercício dos direitos civis e políticos, porém, altera a sequência de direitos, sendo fundamental para a construção da cidadania civil e política. Nos países onde a cidadania se desenvolveu com maior rapidez, a educação popular foi responsável pela organização da luta por direitos (idem, *ibidem*, p. 11).

O reconhecimento da educação como direito, gestado no contexto da Revolução Francesa, é exemplo dessa luta. O cancelamento dos direitos feudais e a promulgação da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, em 1793, trouxe significativos avanços sociais, garantindo direitos iguais aos cidadãos além de maior participação política para o povo. A educação foi especialmente enfatizada quando, no item XXII, declarou: “A instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos.”

Embora a educação tenha sido reconhecida como direito na Europa desde o século XVIII, no Brasil continuou sendo reivindicada ao longo de todo o século XIX e só foi assumida pelo Estado no século XX, mais especificamente na Constituição Federal de 1934.

No século XX, a temática do direito à educação está relacionada à questão dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela

Organização das Nações Unidas – ONU em 1948, reafirma no art. XXVI:

Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

Essa declaração é um marco na ampliação do reconhecimento dos direitos, e personificou um ideal e um esforço comum a todos os povos para que, através do ensino e educação, promovessem o respeito aos direitos. Entretanto, Bobbio (1992, p. 33) alerta que os direitos contidos na Declaração Universal não se concretizam por si, mas necessitam da intervenção do Estado para que se consubstanciem. De toda forma, a Declaração coloca a educação em uma posição diferenciada da até então estabelecida, tornando-a um instrumento indispensável para a promoção do respeito aos direitos.

No segunda pós-guerra, o direito à educação, bem como outros direitos sociais, se consolidaram através de políticas sociais, no chamado Estado de Bem Estar Social, “... do reordenamento da sociedade com base em sistema de proteção social que garanta renda mínima, saúde, habitação, saneamento e segurança como direito de todo cidadão, nasce o Estado de Bem Estar Social”(Rodrigues, 2010, p. 18).

Dessa forma, a ordem social e econômica estabelecida de forma mais evidente nesse período, tornou-se realidade nos países centrais no que se refere aos direitos sociais, à sua garantia por leis, aos pactos entre atores sociais e políticos e à cultura calcada em equidade e justiça.

Em relação aos países periféricos e particularmente no Brasil, o sistema de proteção que se tinha era o que Potyara Pereira (2002, p. 260) aponta como “sistema de proteção social periférico”, originado pela forma como o capitalismo aqui se desenvolveu, dentro de uma cultura política desvinculada das necessidades sociais. Embora não haja um sistema único de Bem-Estar, o modelo brasileiro foi bastante diferenciado do padrão do “Welfare State” que se desenvolveu nos países centrais.

Essa particularidade, conforme pontuado anteriormente, está relacionada à constituição do Estado-Nação, às configurações das práticas políticas, aos regimes constituídos e sua contribuição na qualidade da cidadania ativa. Essa realidade,

entretanto, não é expressa somente no Brasil.

Para Sposati (2008) a concretização de direitos sociais e humanos na América Latina tem forte relação com a presença da ditadura militar e, por conseguinte, com a baixa incidência de experiências democráticas nesses países na segunda metade do século XX, fazendo com que tivessem uma regulação social bastante atrasada em relação aos países centrais.

Contudo, os avanços postos pela Constituição Federal de 1988, ainda que tardiamente instituídos, foram de extrema importância para a universalidade dos direitos e, em especial, para o campo dos direitos sociais e da cidadania. Contudo, cabe ressaltar que a constituição dos direitos, em alguns aspectos, foi mais efetiva no campo legal do que no prático.

Com o novo instrumento constitucional foram criados mecanismos de participação social e política que mudaram a noção de coletividade que, até então, imperava no Brasil. Tais mecanismos incluem o controle público das decisões e ações oficiais estimulando o exercício da cidadania ativa e permitindo aos cidadãos “politizar todos os espaços da vida social, inclusive o do trabalho e da família, para requalificar a tradicional relação entre direitos e deveres, de forte influência liberal / conservadora” (Pereira, 2002, p. 265). Também Dagnino (2004) resalta a importância da Carta Constitucional ao intitulá-la como o marco do princípio de participação da sociedade civil.

Essas importantes conquistas do ponto de vista democrático aconteceram em um momento de transição, quando o neoliberalismo ganhava expressão no cenário internacional. Com isso, as novas concepções postas pela Constituição começaram a ser combatidas pela contra-reforma, nos anos 90, através do corte de recursos na área social ao longo dos governos que se seguiram, sob a alegação de garantir a governabilidade.

Assim, embora a contra-reforma conservadora tenha inaugurado um novo ciclo que intencionava obstruir os avanços dos direitos sociais, não conseguiram liquidar completamente os avanços da democracia.

A nova concepção de proteção assumida pela Constituição Federal de 1988 baseada na justiça social e, principalmente, a crescente participação da sociedade civil

nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com a política pública contribuiu, na opinião de Dagnino (2004) e Coutinho (1994), para a ampliação da democracia a partir de projeto democratizante e participativo, gestado nos anos 80.

Contudo, a aproximação entre democracia e direitos tem suscitado novas discussões que trazem ao debate contemporâneo a questão da igualdade e dos direitos humanos.

Para Benevides (1996, p. 140) é preciso entender claramente o significado de igualdade contido na cidadania democrática que não é a uniformidade de todos os seres humanos, pois as diferenças são saudáveis e devem ser respeitadas, posto que são enriquecedoras. Assim, aponta que o contrário da igualdade é a desigualdade socialmente construída. Nessa ótica, a autora apresenta sua inquietação quanto à questão dos direitos humanos vinculados a princípios e valores universais e também à necessidade de legitimar as particularidades, sejam elas relacionadas às classes sociais, gênero, etnia etc.

Essas questões tem sido amplamente discutidas em conferências internacionais que consentem na ênfase no respeito e tolerância à diversidade em seus vários aspectos.

Tendo como princípio o respeito às diferenças é que surgem as políticas afirmativas como estratégia para o enfrentamento das desigualdades sociais. No Brasil, embora a adoção de ações afirmativas tenha surgido na década de 90¹, estas políticas ficaram mais conhecidas pela sociedade quando foram implementadas na educação superior pública, no início dos anos 2000, inserindo a educação no debate da igualdade.

A adoção de políticas afirmativas de acesso e permanência na educação superior tem gerado algumas controvérsias, especialmente porque traz a tona o tema da exclusão de determinados grupos sociais dos bancos universitários. Uma realidade que vai mostrar que,

¹As ações afirmativas já vem sendo implementadas, há alguns anos, em vários países. A sua origem no Brasil foi em 1991, através de uma lei que garantia o direito político às mulheres (Salvador, 2008, p.38).

... a política afirmativa interfere na dinâmica institucional, principalmente, porque atua nas relações interpessoais. Quando um grupo excluído de um espaço social é inserido nesse local, emerge uma situação de estranhamento, sentimento que aparece em ambos os grupos envolvidos no processo. Esses grupos, com distintos hábitos, comportamentos e culturas, passam a coexistir e estabelecer novas formas de convivência, que podem se configurar de diversas maneiras. É quando a alteridade, que significa a relação que se estabelece com o outro, se torna uma questão a ser trabalhada. (Salvador, 2008, p. 111)

As discussões sobre a adoção de políticas afirmativas na educação superior pública toma por base que, mesmo com a garantia constitucional, a educação não tem incluído todos os segmentos sociais. A igualdade que se busca com essa política é a de oportunidades de usufruto desse direito para os grupos que estão historicamente excluídos.

A legitimação e o reconhecimento do direito humano à educação têm sido objeto de longos debates e acirradas disputas no campo político, social e educacional, advindos da luta pela democratização da educação pública em termos de acesso, permanência e qualidade da educação, o que ratifica o que afirma Bobbio (1992, p. 10):

Uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.

Assim, embora reconhecendo a necessidade de fundamentar os direitos, este autor chama a atenção para a necessidade de adoção de medidas para sua proteção. Ressalta ainda que tal proteção não se constitui de um problema filosófico e sim político (p. 24) porque vai exigir a efetiva participação da sociedade.

Dessa forma, garantir esse direito demonstra um compromisso com a democracia, a cidadania e a justiça social.

2.2 A Educação e o Estado Brasileiro

A educação tem diversas interfaces no campo político, econômico, social e estreita relação com a configuração adotada pelos Estados nos vários contextos de sua formação.

Os contextos históricos trazem também mudanças na conceituação da educação e no papel que assumem suas instituições que, como aparelhos do Estado, são marcadas por contradições e conflitos (Carnoy, 1986, p. 63).

É ponto comum que a educação funciona, em maior ou menor intensidade, como parte dos mecanismos produtivos e reprodutivos da sociedade. O sistema educacional faz isso quando legitima a desigualdade, distribuindo os estudantes em posições distintas de acordo com a hierarquia econômica, reforçando a diferenciação de classe e outras.

No Brasil, a educação vem evoluindo e se desenvolvendo, atrelada aos processos históricos e se confunde com a formação da sociedade brasileira.

Tomando por base a perspectiva da história da formação de nosso país, é claramente percebido que há vários séculos a educação vem sendo utilizada pela elite dominante como instrumento de dominação e submissão a seus interesses, constituindo-se de importante instrumento de controle social e de manutenção da ordem vigente. De acordo com Teixeira (1976, p. 54)

[...] a organização e distribuição da educação tem alta correlação com a organização da sociedade o que significa que, historicamente, a educação foi facultada apenas a determinados segmentos sociais ficando os demais à sua margem. Essa distribuição tem nítidos contornos desde o período de formação da sociedade brasileira.

Afirma ainda que, quando os portugueses chegaram ao Brasil trouxeram um padrão de educação próprio da Europa do séc. XVI. Nos primeiros duzentos anos os jesuítas se incumbiram, além da educação religiosa, da introdução de métodos educacionais para a educação formal.

Até meados do séc. XVI a educação era para a catequese, para o clero e para

uma mínima parcela da população que iria para Portugal iniciar a sua educação superior, já que esta não era oferecida na Colônia. A educação era, portanto, tarefa da Igreja e não do Estado. É importante registrar que a Igreja, como formadora da sociedade local, foi muito mais presente do que o Estado no contexto apresentado (Teixeira, *ibidem*)

Com a expulsão dos jesuítas, houve uma grande ruptura histórica em um processo educacional que já estava consolidado. Além disso, tem início a luta pela supremacia política do Estado em relação à educação. Durante parte do período colonial as regras foram impostas pela Coroa. A educação só passa a ser mantida pelo Estado após a reforma promovida pelo Marques de Pombal em meados do século XVIII. (Teixeira, *ibidem*).

A educação esteve subordinada à Igreja, depois à Coroa e por último ao Estado. Essas três esferas estabeleceram as regras para o sistema educacional adequado ao controle social e à manutenção dos privilégios da classe dominante, mantendo-se assim o mesmo “status quo”.

Ao longo da consolidação do Estado Brasileiro, a educação foi tema de muitos debates e passou por diversas regulamentações, forjadas pelos mais diversos contextos políticos e econômicos que o Brasil atravessou.

Entretanto, em todos esses contextos, sempre foi um campo de disputa dos diversos segmentos da sociedade e, dada a sua importância como fator de desenvolvimento, foi alvo de muitos interesses tanto políticos quanto econômicos. As leis que a regulamentaram, não escaparam dessas intencionalidades.

Para Demo (2001, p.27), essas leis são bastante mobilizadoras e envolvem muitos interesses econômicos posto que também “interferem em instituições públicas e privadas de grande relevância nacional, como escolas e universidades”.

As primeiras constituições brasileiras, em 1824 e 1891, não expressaram grandes conquistas em relação à educação, refletindo a configuração e a relevância que direitos sociais e políticos tinham em nossa formação enquanto sociedade. Entretanto, em fins do séc. XIX, a educação torna-se crescentemente uma função do Estado além de um problema a ser enfrentado, dada as exigências impostas pela produção industrial.

A partir da segunda década do séc. XX é observado, de forma mais evidente, que as regulamentações sofridas pela educação são orientadas pelos modelos socioeconômicos e políticos do Estado brasileiro.

A década de trinta, em especial, representou um período muito conturbado politicamente. A Revolução de 30 pode ser considerada um marco no contexto político nacional, pois a partir dela o Brasil entra no mundo capitalista onde há a exigência de uma nova formação de mão-de-obra. Nesse novo contexto, a educação passa a ser vista como necessária para a formação dos trabalhadores que irão suprir o mercado e passa a exigir novos investimentos (Bello, 2001).

Não sem intencionalidade, o governo provisório cria o Ministério da Educação e Saúde Pública, e sanciona vários decretos que visavam organizar o ensino secundário e o ensino superior, ainda muito incipiente.

A Constituição Federal de 1934 é a primeira a tomar a educação como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelo poder público. Embora só tenha durado até 1937, foi inovadora e considerada progressista. Colocou para a União, através do recém criado Ministério da Educação e Saúde Pública, a competência para legislar sobre as diretrizes da educação nacional, incluindo a intenção de elaborar um plano nacional de educação com abrangência a todos os níveis de ensino, e extensiva a todo território nacional (CF de 1934, alínea “a”, art. 150).

Entretanto, neste instrumento, o Estado não era responsabilizado pela oferta de educação já que no seu texto não estava claro ser um dever do Estado. Essa formulação só apareceu, pela primeira vez, na emenda constitucional de 1969, art. 176 que assegurava que “a educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.”

A Constituição Federal de 1937, promulgada no contexto do Estado Novo, reflete suas tendências ideológicas e inibe o movimento renovador do período anterior. Tira do Estado o dever da educação e enfatiza o ensino profissional “bem orientado para o mundo capitalista” (Bello, 2001). Para Romanelli (1993), há uma estagnação nas discussões sobre educação, que haviam sido bastante ricas no período anterior.

Apesar do contexto político vigente não propiciar muitos debates, determinados setores da educação vão ser alvos de mudanças. Alguns segmentos educacionais sofrem reforma através das Leis Orgânicas para o Ensino, que também criam o SENAI e regulamentam o ensino industrial. Apesar do regime político do período, foi criada a União Nacional dos Estudantes – UNE, que toma corpo nos anos 60 e tem atuação política em todos os regimes que se estabeleceram no Brasil, mesmo naqueles em que foi perseguida.

Com o fim do Estado Novo inicia-se um novo momento político, mais democrático que o anterior. É promulgada a Constituição de 1946, onde a educação é retomada como direito de todos e estabelecida a obrigatoriedade do ensino primário. Define ainda como competência da União, legislar sobre as diretrizes da educação nacional. A partir dessa Constituição iniciaram-se as discussões para uma reforma da educação.

Essa reforma buscava um rígido controle do sistema educacional, e com essa orientação foram iniciadas as discussões sobre a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Entretanto, Montalvão (2010) aponta que esta Lei marca em seu texto as mudanças no jogo político que permearam a sua discussão e aprovação. Entre os partidos que participavam das discussões havia diferentes entendimentos entre centralização e descentralização. Além disso, a discussão girava em torno da escola democrática, porém o conceito de democracia vinha de culturas políticas diferentes. Uns defendiam a liberdade de ensino, inclusive a liberdade de escolha pelo ensino privado, e outros defendiam a liberdade de ensino, porém regulada pelo Estado (idem, *ibidem*).

A Lei, que teve suas discussões iniciadas em 1948, somente foi sancionada em dezembro de 1961. Em seu artigo 1º, já determinava como principais objetivos “preparar o indivíduo e a sociedade como um todo para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que permitissem vencer as dificuldades do meio” (BRASIL, 1961). “O ensino religioso facultativo nas escolas públicas foi um dos pontos de maior disputa para a aprovação da lei. O pano de fundo era a separação entre o Estado e a Igreja.” (Brasil, MEC).

Além da discussão e aprovação da LDB, a década de 50 e início da de 60 reproduziram outras iniciativas voltadas à educação, que passou a ter um espaço legislativo próprio com a criação do Ministério da Educação e Cultura, em 1953, e em 1962 com a criação do Conselho Federal de Educação e do Plano Nacional de Educação, que deu maior organicidade à educação em seus diversos níveis.

O período de 1946 até o início de 1964 é considerado por autores como Romanelli (1998) e Martins (2009) como talvez o mais fértil da História da Educação Brasileira, quando foram discutidas e sancionadas importantes legislações para a educação. Entretanto, o golpe militar de 1964 “aborta todas as iniciativas de se revolucionar a educação brasileira, sob o pretexto de que as propostas eram comunizantes e subversivas” (Romanelli, 1993, p. 27).

O período militar, assim como os contextos políticos anteriores, espelhou na educação a proposta ideológica de governo. No período, se verificou uma grande expansão de universidades.

No entender de Martins (2009, p. 17) houve uma “paradoxal reforma do ensino superior”. Para o autor, a lei nº 5540\68, conhecida como Lei da Reforma Universitária, embora inovadora em alguns aspectos, abriu condições para o surgimento de um ensino privado diferente do que existia no período anterior “estruturado nos moldes de empresas educacionais voltadas para a obtenção de lucro econômico e para o rápido atendimento de demandas do mercado educacional” (p. 17). Sua expansão visou atender a crescente demanda, absorvendo um público maior. Como o projeto de expansão do governo visava o menor custo financeiro, nada mais adequado do que deixar para a iniciativa privada, o encargo de expandi-lo.

A educação passa por uma nova regulamentação, com a promulgação da LDB de 1971. Esta estabelece a obrigatoriedade do ensino para uma faixa etária determinada e, embora tenha sido previsto um currículo comum, teve a intenção de contemplar as diversidades regionais. Traz ainda a necessidade da educação ser voltada para a formação profissional e o preparo para o exercício da cidadania (Brasil, MEC, 1971). Além disso, em relação à lei anterior, promoveu mudanças de nomenclatura em relação aos graus de ensino.

Entretanto, sua mais forte característica foi a de fazer com que a educação contribuísse, de forma mais decisiva, para o aumento da produção industrial brasileira (Bello, 2001).

Com o fim do regime militar, houve a possibilidade de se voltar a discutir sobre educação de forma mais democrática. O trabalho produzido por Bello (ibidem) aponta para a importante contribuição de profissionais de distintas áreas do conhecimento que, após a abertura política, passaram a discutir o tema sob uma perspectiva mais ampla, o que enriqueceu os debates.

Vários fóruns sobre a educação foram organizados, envolvendo educadores e a sociedade, e esta voltou a ter um sentido pedagógico, sem grandes interferências políticas como ocorreu em períodos anteriores de nossa história.

A Constituição Federal de 1988 mobilizou de forma única a sociedade brasileira, e gerou muitas controvérsias políticas. Refletiu a busca de consolidação da democracia através da concepção universalista de direitos e sua garantia, que não foram inseridas em nenhuma das Constituições anteriores, o que fez dessa um marco na história, principalmente para as políticas públicas e para o reconhecimento da educação como direito social.

Nos anos 80, o leque de demandas educativas que não incluem somente a educação formal foi bastante significativo, em razão da conjuntura política pela qual atravessava o país.

Merece destaque como movimento da educação, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP. O Fórum seguiu uma tradição dos educadores da década de 30, porém, nos anos 80 surge para reivindicar um projeto para educação como um todo e não só para a escola. Gohn (2009, p. 78) pontua que o movimento personificou novas formas de agregação através da aglutinação de coletivos socialmente organizados, demonstrando uma nova postura da sociedade civil. Esse contexto é bem diferente do ocorrido no movimento dos anos 30 que era composto por personalidades da época e indivíduos pioneiros.

O Fórum teve um papel bastante importante na fase de discussão da Constituinte como “postulador de propostas e direções políticas” (idem, p. 89).

A década de 90, entretanto, marca a chegada das políticas de orientação neoliberal no Brasil, trazendo um paradigma novo para as relações de produção. A concretização dos direitos de cidadania previstos na Constituição foi posta em cheque pelo ideário neoliberal. Neste cenário, a última LDB foi regulamentada em 1996. Talvez a mais emblemática de todas, por ter sido elaborada em um contexto político bastante diferenciado dos anteriores visto que, pela primeira vez desde a LDB de 1961, foram retomadas as discussões ideológicas, com a participação da sociedade civil e educadores. O Fórum de Educação da Constituinte, foi um desses espaços que elaborou manifesto contendo princípios básicos da educação. Entretanto, a LDB somente é promulgada oito anos depois, no governo de Fernando Henrique. Como bem ressalta Cury (1998), a lei aprovada se originou de dois projetos parlamentares em disputa e que tomaram rumos distintos. Assim,

[...] acabou por conjugar diferentes vozes com distintas potências. As vozes dominantes, as recessivas, as abafadas e as ausentes que a constituem continuam sendo uma “rede intertextual” a ser lida e reconstruída. De seu movimento correlativo participam diferentes intencionalidades presentes na prática social e nas referências legais identificadoras de cada projeto. A voz da ausência é também um modo de se fazer presente e de se fazer ouvir em outra dimensão. O texto aprovado, cumpre vê-lo como um intertexto cujo jogo de vozes não chega a compor uma melodia harmônica.[...] (p. 74)

Como na LDB de 1961, esta lei também levantou questões polêmicas relacionadas ao público e privado, contudo, essas discussões tornam-se mais complexas no contexto da emergência das organizações não governamentais e sem fins lucrativos. A conjugação de diferentes vozes, conforme o texto de Cury, evidenciou alguns pontos colocados pela Lei que dizem respeito à igualdade de oportunidades, de condições e a democratização do acesso. Esses núcleos são historicamente problemáticos e acentuam a necessidade de reformular profundamente as políticas educacionais. Cabe ressaltar, entretanto, que para essa reformulação ser possível seria necessário que essas “vozes” tradizissem as mesmas concepções e formas de efetivar políticas educacionais.

No decorrer da década de 90, em razão da reestruturação produtiva, o tema da educação passa a ganhar importância por ser considerada estratégica para a

consolidação da nova lógica do capital. Esse dado altera o enfoque da educação que passa a ser direcionada pelas necessidades indicadas pelo mercado e que possibilitem o seu desenvolvimento.

Essa mudança já é direcionada à atual LDB, que reúne várias críticas de teóricos como Gentili (2003) e Cury (1998) pois apresenta - em relação à LDB anterior - uma maior descentralização em relação ao Estado, marca do direcionamento das políticas de orientação neoliberal.

Entretanto, é oportuno ressaltar que, embora esta lei tenha dividido as opiniões e esteja longe de ser um consenso, foi um marco para a educação brasileira ao reunir a sociedade civil em torno dessa discussão. Sobre essa questão, resalta Cury (1998, p.73) que a lei tem como perfil a intencionalidade dominante que “quando discutida põe em campo um embate de forças e traz consigo uma série de expectativas e até mesmo esperanças válidas para todos os sujeitos interessados”.

Sem dúvida, a nova LDB promove significativa reforma educacional, com vista a adequá-la às novas necessidades do mercado. As bases dessa nova política educacional “se assentam na máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino” (Valente e Romano, 2002, p. 99). Apesar dessas formulações, a nova LDB trouxe como inovação a preocupação com a qualidade do ensino que se materializa com a implantação de um sistema nacional de avaliação.

Apesar da LDB apresentar alguns dispositivos inovadores que vão permitir um avanço em certos aspectos, não é considerada uma lei inovadora pois “não ultrapassa o paradigma educacional vigente” (Demo, 2001, p. 12).

Em relação à educação superior pública, estabelece que “o poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.” (Art. 46, § 2º). Promoveu ainda, a flexibilização dos três principais pilares que compõe a universidade: ensino, pesquisa e extensão.

A referida LDB já previra, com base em uma nova lógica para a educação, maiores investimentos para a educação superior que será consubstanciada por outras regulamentações ao longo dos anos seguintes.

A metamorfose pela qual passou o mundo do trabalho também imprimiu uma nova dimensão ao desemprego. A nova estrutura econômica passa a ser permeada pelo paradigma da empregabilidade que é utilizado como referência central para organização dos processos educativos na contemporaneidade. Estes passam a adotar uma formação mais compacta e generalista que melhor se adequa às novas necessidades da mão-de-obra para o mercado. Todas essas transformações ocasionaram uma série de mudanças, não só na educação mas também na esfera cultural de forma geral.

A reforma educacional implementada, da mesma forma que ocorreu com outras políticas sociais, foi elaborada em consonância com as orientações de organismos internacionais que buscam estabelecer condições favoráveis à mudança do padrão de acumulação.

Os estados neoliberais dos países latino-americanos constituem-se em verdadeiras ditaduras das classes dominantes sobre o conjunto dos trabalhadores. Direitos sociais conquistados em décadas de luta são transformados em “desejáveis” mercadorias. A educação, a saúde, a previdência social e outros direitos do conjunto da classe trabalhadora são transformados em mercadorias, ávidas por lucro. As políticas sociais neoliberais incorporam os conceitos desenvolvidos no mundo empresarial como eficácia, produtividade, rendimento [...] (Del Pino, 2008, p. 73).

Diversos estudos apontam que a inserção dos países periféricos na globalização depende da formação profissional, considerando a importância da força de trabalho qualificada nas definições de políticas ligadas à indústria, apesar da exclusão de crescente massa de trabalhadores do mercado, da precarização das relações de trabalho e do crescimento do trabalho informal.

A intervenção do Banco Mundial na condução das políticas de educação é apoiada no diagnóstico que elege a educação como estratégia central para diminuir as desigualdades econômicas. Apesar disso, o mercado de trabalho só irá absorver os que adquirirem habilidades e competências por ele reconhecidas, ou seja, que se tornarem empregáveis. A necessidade de mão-de-obra qualificada é pautada pela

necessidade de atender aos contínuos deslocamentos das unidades produtivas, que é uma das exigências da produção globalizada.

Em 2001, com a implantação do Plano Nacional de Educação - PNE, houve estímulo governamental para expansão do ensino superior público para que a meta de elevar o número de vagas fosse atingida, já que o ensino superior privado parecia ter completado seu ciclo de desenvolvimento após expressivo crescimento nas décadas anteriores (Cury, 1998).

O PNE é a materialização de uma intenção de “plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação” (MEC-PNE, 2001).

Para a educação superior, o PNE pretendeu estabelecer uma política de renovação e desenvolvimento que promovesse o aumento dos índices de acesso, reconhecendo que

... há necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais - em sintonia com o papel constitucional a elas reservado. [...] Deve-se assegurar, portanto, que o setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total. (MEC-PNE, 2001).

Entretanto, como bem ressalta Valente e Romano (2002), esse plano não surgiu a partir de um projeto governamental, mas da pressão social do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. As entidades que estiveram presentes a este fórum “forçaram” o governo a encaminhar o PNE, fruto de elaboração coletiva de educadores, estudante, pais de alunos etc., nos I e II Congresso Nacional da Educação. Este Plano ficou conhecido como PNE da Sociedade Brasileira.

Nessa ocasião, a reação da sociedade “obrigou” o então presidente Fernando Henrique a encaminhar ao Congresso o PNE² do Governo.

² O PNE do governo é aprovado pelo Legislativo, porém os itens resultantes de pressão popular foram vetados pelo então Presidente da República, bem como aqueles que se referiam ao financiamento necessário à implementação de suas ações. O plano é aprovado pelo Congresso Nacional, em 9 de janeiro de 2001, com prazo de vigência de 10 anos. Os itens vetados transformaram o referido Plano em “carta de intenções”, como o definem Valente e Romano (2002), bem como Saviani (2007), já que lhe suprimiram as possibilidades de execução, dado os vetos relativos ao seu orçamento.

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletidas nas diretrizes e metas do governo.

[...] O PNE do governo insistia na permanência da atual política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (idem, ibidem, p. 98)

O PNE surge com o intuito de tratar a educação, em todos os seus diversos níveis e modalidades. Tem por objetivo a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência com sucesso na educação pública, a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, dentre outros.

Em 2007, na vigência do segundo mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, quando o PNE se encontrava a menos de quatro anos do encerramento de seu prazo de vigência, foi anunciado o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE “formulado à margem e independentemente do PNE” (Saviani, 2007, p. 1241), embora o PNE não tenha sido revogado.

O PDE, foi lançado pelo governo federal em março de 2007, com a intenção de retomar a questão das ações destinadas à melhoria da educação, deixadas em aberto pelo PNE. No entanto para vários teóricos, incluindo o já referido Saviani (ibidem), o PDE não se configura como um Plano de Educação, mas como um programa de ação. Apesar dessa questão, considera que o PDE tenha, como dado positivo e inovador, a preocupação em atuar no problema da qualidade da educação básica.

Na verdade, o PDE agrega mais de 30 ações do MEC, ou seja, quase todos os programas desenvolvidos pelo referido Ministério. Segundo Saviani (2007), na ocasião do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no

referido Programa. Dessa forma, além dessas ações, agrega cerca de 40 programas, organizados em eixos norteadores, a saber: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

A concepção de educação que perpassa o PDE e seus diversos programas é a visão sistêmica de educação ancorada na necessidade de enfrentar, estruturalmente, a desigualdade de oportunidades educacionais, acoplando as dimensões educacional, territorial e do desenvolvimento socioeconômico. (MEC-PDE).

Em relação à educação superior, visando a expansão das universidades federais, o PDE traz o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Além destes, direcionado à expansão do acesso ao ensino superior privado, cria o Programa Universidade para Todos – PROUNI, e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, considerado pelo próprio PDE uma inovação do sistema de financiamento educacional.

Inegavelmente o REUNI, ainda que existam muitas dicordâncias e opiniões controversas, vem proporcionando uma nova dinâmica às universidades federais, buscando consolidar a política de expansão da educação superior pública.

Em linhas gerais, objetiva “oferecer às instituições condições para que pudessem repensar sua estrutura acadêmica e seu desenho institucional”. (MEC-PDE). O REUNI permite, ainda, uma expansão do acesso ao ensino superior e a consequente inclusão de alunos oriundos de segmentos sociais de menor renda. Assim, prevê a implantação de um Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, que além de dar suporte à democratização do acesso, dá sustentação à adoção de políticas afirmativas, apoiando a permanência desses alunos.

2.2.1 O REUNI – O ensino superior volta à cena

O Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, instituído pelo decreto 6096 de 24 de abril de 2007, objetiva ser mais do que uma iniciativa governamental, na medida em que está alinhado às propostas de dirigentes das universidades federais para a educação superior pública, visando melhorar sua qualidade. Dessa forma, indica que a reestruturação e expansão sejam programadas de forma a garantir a qualidade acadêmica. Seu objetivo é o de

criar condições para o acesso e permanência na educação superior pública, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior. (Brasil - MEC – REUNI)

Para o alcance dos objetivos, apóia-se nos seguintes princípios:

- expansão da oferta de vagas
- garantia de qualidade
- promoção de inclusão social
- ordenação territorial
- desenvolvimento socioeconômico

As diretrizes do REUNI estão estabelecidas em seis dimensões gerais, que agregam vários outros subitens:

- Ampliação da oferta de educação superior pública
- Reestruturação Acadêmico-curricular
- Renovação pedagógica de educação superior
- Mobilidade intra e inter institucional
- Compromisso social da instituição

- Suporte da pós-graduação no desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação

Cabe ressaltar que a adesão ao REUNI, por parte das universidades federais é voluntária e se dá através de plano de metas a serem alcançadas no final de 5 anos. Tais metas são elaboradas por cada uma das instituições, considerando suas particularidades com base nas diretrizes estabelecidas. Após a devida aprovação pelo Ministério da Educação – MEC, a instituição tem acréscimo orçamentário anual gradativo, limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal, até o término dos 5 anos de adesão ao REUNI.

Sobre o REUNI, Lima (2011, p.99) aponta que ao se avaliar o Decreto 6096\07 que o institui, fica claro em que termo se realiza a expansão, já que o atendimento ao plano é condicionado à capacidade orçamentária do MEC, o que torna o futuro da pretendida reestruturação bastante incerto, uma vez que o referido plano não se encerra na gestão governamental que o criou. Para a mesma autora, apesar de afirmá-la, o REUNI fere a autonomia universitária já que operacionalizou um contrato de gestão que condiciona a alocação de verbas públicas ao alcance de metas estabelecidas.

A avaliação das metas institucionais toma por base:

- a taxa média de conclusão dos cursos de graduação (90% ao final de 5 anos)
- a relação de alunos de graduação presencial por professor (18, ao final de 5 anos)

Ambos os indicadores tem parâmetros de cálculos estabelecidos pelo MEC. A execução das metas propostas por cada universidade é acompanhada através de uma plataforma de avaliação (PingIFES) e contará com avaliações presenciais de analistas do MEC.

A referida plataforma tem por objetivo:

[...] a coleta de informações sobre a vida acadêmica das instituições federais de ensino superior. [...] Os dados são utilizados na distribuição de recursos orçamentários das IFES, a partir de critérios acordados com os órgãos de representação das universidades (Brasil, MEC, 2007, p.19).

Cabe ressaltar que, para a avaliação do compromisso social das instituições, será considerada a evolução do perfil socioeconômico dos alunos ingressantes associado às políticas de assistência estudantil e de ações afirmativas adotadas pelas instituições, e sua relação com os índices de evasão.

A expansão promovida pelo REUNI é retratada pelos dados do Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão elaborado pela ANDIFES em 2010, que aponta o aumento do número de vagas nas IFES correspondente a 63% no período compreendido entre 2006 e 2010³. Sobre essa expansão, Lima (2011, p. 100) constata que a expansão dessas vagas não foi acompanhada da expansão de vagas docentes, situação que também não é apontada no referido documento, embora seja uma das metas do REUNI.

No documento também indica que das 55 universidades existentes ao final de 2007, 53 aderiram ao REUNI para implantação ao longo do ano de 2008 (MEC, Relatório de Acompanhamento do REUNI, 2010, p.4).

Em relação aos efeitos da expansão na UFRJ, houve aumento na oferta de vagas, sendo que 77% referiu-se a vagas para cursos noturnos, conforme demonstra a tabela abaixo:

Quadro1- Quantitativo de vagas ofertadas pela UFRJ no período de 2006 a 2010

| Vagas Ofertadas na Graduação Presencial UFRJ 2006-2010 | | | | | |
|---|-------|---------|--------------|--|---|
| | Geral | Noturna | Licenciatura | Relação entre Noturna e Geral | Relação entre Licenciatura e Geral |
| ANO | | | | | |
| 2006 | 6615 | 1108 | 781 | 16,7% | 11,8% |
| 2007 | 6625 | 1158 | 791 | 17,5% | 11,9% |
| 2008 | 6885 | 1288 | 841 | 18,7% | 12,2% |
| 2009 | 7682 | 1550 | 947 | 20,2% | 12,3% |
| 2010 | 8274 | 1960 | 1097 | 23,7% | 13,3% |

Fonte: Relatório de Acompanhamento do REUNI – Janeiro\2010.

³ Em números absolutos significa 77.279 vagas (ANDIFES, 2010, p. 10).

Se o REUNI propiciou adesão da quase totalidade de IFES e o aumento quantitativo de vagas após três anos de sua implantação, também produziu a mobilização do movimento estudantil e sindical de docentes em torno do processo de precarização do trabalho docente. Esse fato ainda é agravado pelo corte orçamentário para a educação realizado pelo atual governo, comprometendo a expansão e reestruturação, com qualidade, das universidades federais.

É oportuno também ressaltar que no 8º Seminário Nacional do REUNI foi apresentado estudo que demonstra que 13,9% de brasileiros entre 18 e 24 anos estão matriculados no ensino superior. O atual PNE propõe que seja atingido percentual de 30%, até 2020. Entretanto, conforme aponta estudo de Guimarães, Monte e Santiago (2011, p. 26), no período de 1995 a 2009, as matrículas cresceram 128,4% nas IFES⁴, mas o orçamento teve um crescimento de apenas 54,7%. De acordo com esses percentuais, para que se possa atingir os índices colocados no novo PNE e atender aos interesses do coletivo da sociedade, será necessário alterar a condução da política econômica para a educação.

2.2.2 O PNAES

O Programa Nacional de Assistência Estudantil, acoplado ao REUNI, toma por base a importância fundamental de apoiar a permanência de estudantes das instituições federais de ensino superior para conclusão do curso de graduação. Dá uma nova orientação para as ações de assistência estudantil desenvolvidas por essas instituições.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil surge com base em proposta do Fórum de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantes – FONAPRACE,

⁴ Embora estejamos dando ênfase ao REUNI em razão do tema deste estudo, é importantíssimo ressaltar que a política de expansão do ensino superior, implantada pelo governo Lula se deu por meio de mais duas ações: o desenvolvimento do PROUNI e a oferta de curso de graduação na modalidade EAD que tem impulsionado a expansão das matrículas, especialmente no setor privado.

órgão assessor da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES. É instituído em dezembro de 2007 para implementação em 2008 nas universidades federais.

A referida proposta tomou por base a política governamental de expansão das instituições federais de ensino superior contida no REUNI, objetivando a expansão, democratização do acesso e permanência no ensino superior.

Além disso, teve a intenção de responder aos desafios colocados por duas pesquisas que objetivaram conhecer o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Esses estudos ocorreram nos períodos de 1996-1997 e 2003-2004, e apontaram para uma alteração no perfil dos estudantes daquelas instituições, ocasionado pelo aumento de matrículas no ensino médio e conseqüente demanda por educação superior desses estudantes, oriundos das camadas populares.

Os dados colhidos por essas pesquisas foram vitais para a atual configuração que a assistência estudantil tem hoje e, por essa razão, serão analisados no capítulo específico sobre essas ações nas IFES.

Em sua proposta, o FONAPRACE ainda aponta para a necessidade de revisão das práticas institucionais com base no que está postulado no PNE – 2001 e nos demais princípios legais surgidos a partir dele.

O PNAES, ao utilizar a categoria assistência, a ressignifica como sendo “um espaço de ações educativas e de construção de conhecimento [...] reconhecendo como fundamental que suas ações se articulem ao processo educativo e que seja entendido como direito social.” (Brasil, PNAES). Nessa ótica a assistência estudantil passa a ser parte de um projeto acadêmico e caracteriza a universidade como um espaço de produção de conhecimentos, onde o aluno é parte integrante.

O referido programa tem por objetivos “garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida”, e além disso garantir, através do MEC, recursos extra-orçamentários destinados à Assistência Estudantil.

O PNAES estabelece eixos temáticos e não propriamente ações em respeito à autonomia das universidades e às suas dinâmicas institucionais. Todas as suas diretrizes têm como alvo os alunos de cursos de graduação presencial.

Através do decreto 7234 de 19 de julho de 2010, o PNAES deixa de ser plano de governo e passa a ser um programa, com objetos bem delineados. Por este instrumento, amplia suas linhas temáticas que, além de moradia estudantil, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico, passam a abranger alunos com deficiência, “transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação”. Em acréscimo ao Plano, estabelece como alvo prioritário da assistência estudantil os alunos oriundos de escolas públicas ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio. Entretanto, deixa à cargo das instituições definir outros critérios, metodologia para seleção de alunos beneficiados e as formas de avaliação das ações.

Importante é também salientar que o referido decreto reconhece a necessidade da igualdade de oportunidades quando, no Art. 4º, parágrafo único, estabelece que:

As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

Dessa forma as ações de assistência estudantil passam a ter contornos de ação afirmativa de permanência, o que torna a experiência de democratização do acesso potencialmente inclusiva.

Essa condição é assegurada ainda por seus princípios e objetivos específicos, que afirma a educação superior como política de Estado e garante viabilizar a igualdade de oportunidades aos estudantes com base no direito social assegurado pela Constituição Federal.

Os programas oferecidos pelas instituições deverão sofrer avaliação com a participação de discentes e dos órgãos das universidades, contemplando a relação entre a oferta de ações e a demanda apresentada, bem como o desempenho acadêmico do aluno beneficiado com as ações de assistência estudantil. Entretanto é sugerido que essa avaliação seja compartilhada com as várias instâncias que compõe a

administração acadêmica, o que ratifica que a assistência estudantil deva ser parte de um projeto acadêmico e não uma ação descolada deste propósito.

Sobre as ações de assistência cabe ressaltar que, embora os eixos temáticos do PNAES sejam bastante abrangentes, a demanda por determinadas ações mais tradicionais ainda mobiliza, de forma efetiva, o movimento estudantil.

No caso específico da UFRJ, podemos perceber que existe uma tendência em focar essas demandas nas bolsas de assistência estudantil, moradia e alimentação, que são ações implementadas já há algumas décadas. Essa demanda, restrita à essas ações, pode ser motivada pela falta de entendimento no que diz respeito à amplitude que as políticas estudantis podem assumir para além das prioridades postas pelo PNAES, abrangendo o universo de estudantes.

De toda forma, o PNAES trouxe aos segmentos representativos e deliberativos das universidades federais a necessidade de uma discussão mais ampliada a respeito não só da assistência, mas da urgência na elaboração de políticas estudantis construídas após discussões e consensos e que levem em conta o desenvolvimento integral dos estudantes na conclusão de seu projeto acadêmico.