

Coleção Política e Administração da Educação

João Ferreira de Oliveira

**EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL:
análises críticas e perspectivas de democratização**



Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Coleção Política e Administração da Educação

**EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL:
análises críticas e perspectivas de democratização**

João Ferreira de Oliveira

**Editora
Anpae**

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

Presidente

Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Vice-presidentes

Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte)

Andréia Ferreira da Silva (Nordeste)

Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste)

Itamar Mendes (Sudeste)

Elton Luiz Nardi (Sul)

Diretores

Sandra Maria Zákia Lian de Sousa - Diretora Executiva

Pedro Ganzeli - Diretor Secretário

Adriana Aparecida Dragone Silveira - Diretora de Projetos Especiais

Emília Peixoto Vieira - Diretora de Publicações

Dalva Gutierrez - Diretora de Pesquisa

Luiz Fernandes Dourado - Diretor de Intercâmbio Institucional

Marcia Ângela da Silva Aguiar - Diretora de Cooperação Internacional

Maria Vieira da Silva - Diretora de Formação e Desenvolvimento

Maria Angélica Pedra Minhoto - Diretora Financeira

COLEÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A Coleção Política e Administração da Educação foi criada com o intuito de retomar os **Cadernos de Administração Escolar**, série lançada em 1964 e idealizada pelo professor Antônio Pithon Pinto, primeiro presidente da então nomeada Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE). No calor da comemoração do sessentenário da criação da ANPAE, exatamente 40 anos depois da sua última edição, publicada em 1982, retoma-se essa série, em novo formato e com nova denominação, com o objetivo de abordar múltiplos aspectos da política e administração da educação, tanto na educação básica como na educação superior, a partir da voz de seus ex-presidentes e anpaeanos históricos.

Coordenação da Série:

Romualdo Luiz Portela de Oliveira

João Ferreira de Oliveira

Adolfo-Ignacio Calderón

Todos os textos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores, e pré-autorizados para publicação. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, de sua Direção nem da coordenação dos Cadernos de Administração Escolar.

Dados Internacionais da Catalogação na Publicação. (CIP)

OL48e

Educação escolar no Brasil: análises críticas e perspectivas de democratização /João Ferreira de Oliveira, [Meio Eletrônico], Anpae, Brasília, DF, 2022.

Livro Digital: il biog.

Forma de acesso: World Wide Web

Formato: PDF, 179 páginas

ISBN: 978-65-87561-30-1

1.Educação. 2. Educação Escolar. 3. Democratização da Educação
I. Oliveira, João Ferreira de. II. Título.

CDU 37.013.31/49

CDD 370.7

Serviços editoriais, planejamento gráfico, capa, arte, diagramação e editoração eletrônica:

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar

carlosaguiar48@gmail.com

Revisão ortográfica: Profa. Dra. Simone Garrido Esteves Cabral

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação Centro de Educação da Universidade Nacional de Brasília Asa Norte s/n Brasília, DF, Brasil, CEP 70.310 - 500

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Distribuição Gratuita

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO. Os Cadernos de Administração Escolar e os primórdios da ANPAE	7
PREFÁCIO Contribuições de João Ferreira de Oliveira ao campo da política e administração da educação. Luiz Fernandes Dourado	11
CAPÍTULO I Pronunciamento na mesa comemorativa dos 60 anos da ANPAE	15
CAPÍTULO 2 Educação no Brasil - para quê?	22
CAPÍTULO 3 Educação no Brasil: projetos em disputa	25
CAPÍTULO 4 A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas	28
CAPÍTULO 5 A educação básica no Brasil e as perspectivas de uma avaliação emancipatória	47
CAPÍTULO 6 Educação escolar e currículo: por que as reformas curriculares têm fracassado no Brasil?	65
CAPÍTULO 7 Entrevista concedida à Revista Retratos da Escola	75
CAPÍTULO 8 LDB, PNE (2014-2024) e construção do sistema nacional de educação: avanços, tensões e perspectivas	79
CAPÍTULO 9 Acesso à educação superior no Brasil: entre o elitismo e as perspectivas de democratização	94

CAPÍTULO 10

A Pós-Graduação e a pesquisa no Brasil: processos de regulação e de reconfiguração da formação e da produção do trabalho acadêmico

121

CAPÍTULO 11

Políticas, gestão e novas formas de regulação da educação superior: reconfigurações, tensões e desafios

144

CAPÍTULO 12

Conjuntura e educação no Brasil: tensões, desafios e perspectivas

159

SOBRE O AUTOR

178

APRESENTAÇÃO

OS CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E OS PRIMÓRDIOS DA ANPAE

Com o lançamento desta obra, pretende-se, sob novo formato e nova nomenclatura, retomar a série Cadernos de Administração Escolar, após exatamente 40 anos da sua última edição, em 1982, quando da publicação do volume n. VII, com o trabalho intitulado *Administração da Educação no Brasil: evolução do conhecimento*, de autoria do saudoso Benno Sander, presidente da ANPAE, então nomeada como Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

Idealizada pelo professor Antônio Pithon Pinto, primeiro presidente da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE), a série foi lançada em 1964, durante o seu segundo mandato.

Ainda no calor da comemoração do sessentenário de sua criação, retomar a publicação da série Cadernos de Administração Escolar, que tem sido objeto de estudos acadêmicos¹, se reveste de grande importância para a ANPAE na medida em que, embora os referidos cadernos e os simpósios estivessem previstos nos documentos que serviram de base para o surgimento de nossa associação, somente os simpósios foram realizados de forma contínua ao longo de sessenta anos.

No “Informe sobre a cadeira de Administração Escolar”², elaborado por Antônio Pithon Pinto, na época, responsável pela cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia da Universidade da Bahia, apresentado no I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar em 1961, se propunha a criação da ANPAE, ao mencionar:

“Estamos convencidos da utilidade da criação da Associação de Professores de Administração Escolar (ANPAE) que seria o órgão coordenador das atividades e estudos, neste campo de conhecimento. O momento é de todo oportuno para se pensar nesta ideia”³.

Entre os objetivos que constavam no referido informe, destacam-se a realização de novos Simpósios Brasileiros de Administração Escolar, bem como “a publicação de

¹ ABDIAN, Graziela Zambão. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em Administração da educação no Brasil. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 40, p. 31-50, 2010.

² PITHON PINTO, A. ANPAE 10 anos. Salvador: ANPAE, 1971.

³ Ibid., p. 9.

Cadernos de Administração Escolar em que serão tratados assuntos específicos que, por sua importância, mereçam tratamento especial”⁴.

Nos 60 anos de existência da ANPAE foram publicados sete volumes dos Cadernos de Administração Escolar, em diferentes momentos de sua trajetória, considerando ainda as cinco nomeações que teve a ANPAE⁵ ao longo de seu percurso.

Na gestão de **Antônio Pithon Pinto**, entre 1961 e 1971, foram publicados os quatro primeiros volumes:

- I. TEIXEIRA, Anísio S. **Natureza e função da administração escolar**. Salvador: ANPAE, Caderno de Administração Escolar I, 1964, 16p.
- II. RIBEIRO, José Querino. **Introdução à administração escolar**. Salvador: ANPAE, Caderno de Administração Escolar II, 1965, 30p.
- III. BREJON, Moysés. **Alguns aspectos da formação de administradores escolares**. Salvador: ANPAE, Caderno de Administração Escolar III, 1966, 26p.
- IV. MASCARO, Carlos Corrêa. **A administração escolar na América Latina**. Salvador, Bahia: ANPAE, Caderno de Administração Escolar IV, 1968, 47p.

Os volumes V e VI foram lançados na gestão do segundo presidente, **Paulo de Almeida Campos** (1971-1974), quando a ANPAE era conhecida como Associação Nacional de Profissionais de Administração Escolar:

- V. DIAS, José Augusto. **Sistema escolar brasileiro**. Niterói: ANPAE, Caderno de Administração Escolar V, 1972, 132 p.
- VI. MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Financiamento da Educação no Brasil: Recursos financeiros públicos e privados**. São Paulo: ANPAE, Caderno de Administração Escolar VI, 1972, 184p.

Depois de dez anos do lançamento do VI volume, em 1982, sob a presidência do quarto presidente, **Benno Sander** (1976-1984), lançou-se o VII volume:

- VII. SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: evolução do conhecimento**. Fortaleza: Edições UFC; Brasília: ANPAE, Caderno de Administração Escolar VII, 1982, 64p.

Hoje, 40 anos após o lançamento desse último volume, retomam-se, sob a presidência de **Romualdo Portela de Oliveira** (2019 - 2023), os Cadernos de

⁴ Ibid., p. 10.

⁵ SANDER, Benno. Introdução à história da ANPAE como sociedade civil no campo da educação, 2007. Disponível em: < http://www.anpae.org.br/website/documentos/estudos/estudos_01.pdf > . Acesso em: 10 jan. 2017.

Administração Escolar, sob o nome Coleção Política e Administração da Educação, por meio do lançamento de dois novos volumes, que reúnem importantes contribuições teóricas de dois ex-presidentes da ANPAE, **João Ferreira de Oliveira** (2015 - 2019) e **Márcia Ângela da Silva Aguiar** (2011-2015), respectivamente.

Esta nova fase dos Cadernos de Administração Escolar emerge na quinta e atual nomeação da sigla ANPAE, conhecida como Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

Da mesma forma como aconteceu com o Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e com a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, que tiveram seus nomes mudados ao longo dos sessenta anos de existência da ANPAE, de certa forma devido às mudanças das denominações da associação, optou-se também por alterar o nome original dos Cadernos de Administração Escolar, que passam-se a chamar Coleção Política e Administração da Educação, abrindo o escopo de sua abrangência, da Administração Escolar para a Política e Administração da Educação, tanto na educação básica como superior. Entretanto, para se manter a tradição dos primórdios da ANPAE, as capas da Coleção Política e Administração da Educação manterão o design original dos Cadernos de Administração Escolar de 1964, com alternância de cores para distinguir os diversos volumes.

Em um primeiro momento, na retomada desta série, pretende-se focar importantes contribuições dos ex-presidentes da ANPAE, ao longo de sua carreira, com registros de diversos materiais como conferências realizadas, entrevistas, capítulos de livros em publicações restritas ou traduções de textos publicados em outras línguas.

Posteriormente, se ampliará para registros de importantes anpaeanos históricos que contribuíram de forma significativa para a construção do campo da política e administração da educação.

Todas as edições da Coleção Política e Administração da Educação virão acompanhadas com uma sessão intitulada “contribuições do autor (a) para o campo da política e administração da educação”, no qual será contextualizada a relevância do autor na trajetória da ANPAE e para a nosso campo de atuação.

Dessa forma, retomamos uma publicação histórica de nossa associação, fortalecendo a identidade da ANPAE, na expectativa de que não volte a ser interrompida.

Campinas, Goiânia 03 de agosto de 2022

A equipe de coordenação
Cadernos de Administração Escolar



PREFÁCIO

CONTRIBUIÇÕES DE JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA AO CAMPO DA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Luiz Fernandes Dourado⁶

A produção na área de educação sobre as políticas públicas, em especial sobre as educacionais, aborda questões diversas atinentes à gestão, ao financiamento, às formas de organização, aos processos de regulação e avaliação, sob múltiplos olhares nem sempre convergentes. As diversas abordagens traduzem concepções, delineadas ou não, que propiciam calorosos e oportunos debates e proposições no campo. Importante ressaltar que tais abordagens demarcam inúmeras disputas e enriquecem as análises e proposições no campo.

Visando garantir a consolidação da disseminação da produção acadêmica da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), associação civil de utilidade pública e natureza acadêmica, foram retomados os Cadernos de Administração Escolar, por meio da Biblioteca Anpae. Esta Coleção tem por perspectiva analítica, portanto, teórico-metodológica, situar, contextualizar, disseminar e propiciar o debate sobre concepções, pesquisas e produções no/do campo das políticas e gestão da educação.

Trata-se de louvável iniciativa da Anpae de resgate de produções bibliográficas sobre políticas e gestão da educação. Em seus primeiros e-books, a coleção contará com a efetiva participação de ex-presidentes e presidentas da Anpae e, nos números subsequentes, com associados históricos que contribuíram para a consolidação da entidade.

⁶ Professor Titular Emérito da Universidade Federal de Goiás, Diretor de Intercâmbio Institucional da ANPAE e membro da Coordenação Executiva do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

Esta iniciativa se articula às comemorações e se constitui uma homenagem aos seus 60 anos de existência da Anpae, cuja rica trajetória é demarcada por efetiva inserção da entidade e de seus associados na discussão, investigação, avaliação, monitoramento e proposição no campo das políticas e da gestão da educação.

Inaugurando a retomada dos Cadernos de Administração Escolar foi organizado pelo Doutor João Ferreira de Oliveira, Professor Titular da Universidade Federal de Goiás (UFG) e ex-presidente da Anpae, por dois mandatos (de maio/2015 a abril/2019), esta obra intitulada “EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: Análises Críticas e perspectivas de democratização”.

João Oliveira construiu uma rica trajetória que sinaliza para a grande liderança deste professor e pesquisador (Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 1 B), comprometido com a defesa da educação pública, democrática, laica e de qualidade. Atualmente é Professor Titular da UFG, pesquisa na área de Educação, com ênfase em Políticas Educacionais, atuando principalmente nos temas: políticas e gestão da educação superior; gestão escolar; formação e profissionalização docente. É membro da direção do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES), desde 2021; integra o Conselho Deliberativo da Anpae (2019-2023); é coordenador do Diretório de Grupo de Pesquisa Estado, Política e História da Educação; é membro do Conselho/Corpo Editorial de vários periódicos nacionais e internacionais, entre outras importantes atuações. Ao longo de sua caminhada, foi Presidente da Anpae (2015/2019); Vice Presidente da Anped (2010-2013); Membro do Grupo Assessor Especial da Diretoria de Relações Internacionais - DRI/CAPES (2016-2018); coordenador da Rede de Pesquisa Universitas/Br (2014-2016); Coordenador do GT Políticas de Educação Superior da Anped (2006-2009); Coordenador de Programa de Pós-graduação em Educação da UFG (2006-2009); Diretor de Pesquisa da Anpae (2007-2009); coordenou vários Projetos Nacionais de Pesquisa, incluindo a Rede de Pesquisa Universitas/BR (2014-2016), dentre outros.

Conheço e convivo, cotidianamente, com João Oliveira, desde o tempo em que fui seu professor no Curso de Graduação em Pedagogia na Faculdade de Educação da UFG, no final da década de 1980. Ao longo desta caminhada, partilhamos vários momentos e movimentos, incluindo o convívio na Faculdade de Educação/UFG e o estímulo para: o seu ingresso nas entidades acadêmicas, especialmente, Anpae e Anped; a participação em eventos nacionais e internacionais; a sua inserção no Diretório de Grupo de Pesquisa Estado e Política Educacional do CNPq (Hoje, Estado, Política e História da Educação); a sua participação ativa nas Conferências Nacionais de Educação (especialmente, CONAE 2010 e 2014; CONAPE 2018) e nas Comissões de Sistematização dos documentos destas conferências e, de maneira, muito especial, ao convidá-lo para compor a equipe nacional do Projeto de avaliação e monitoramento do PNE, dentre

outras iniciativas, que resultaram em muitas produções científicas compartilhadas. Uma história de muito apreço, consideração, respeito acadêmico e amizade.

A atuação como docente e pesquisador, bem como a produção bibliográfica significativa de João Oliveira revela o seu rigor acadêmico e compromisso político. Esta coletânea “EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: Análises Críticas e perspectivas de democratização” é expressão da riqueza de seus estudos e pesquisas sobre a políticas e gestão da educação básica e superior.

João Oliveira, ao selecionar um conjunto de artigos, de sua autoria, publicados em periódicos e livros indexados, permitirá ao leitor apreender o percurso percorrido pelo autor, suas filiações teóricas e epistemológicas e, neste contexto, as suas efetivas contribuições para o campo das políticas e gestão da educação.

Nesta coletânea, o autor situa e analisa tensões, desafios e perspectivas para a educação básica, com forte incidência nas políticas de avaliação, de regulação e reformas curriculares neste nível educacional, cujas políticas e gestão, a despeito dos avanços ocorridos nos governos democrático-populares, incluindo a aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) não garantiram sequer a universalização da educação básica obrigatória e, no contexto atual de governo neoliberal e ultraconservador, vivencia retrocessos sem precedentes.

O autor faz importante abordagem sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE) e a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), sinalizando movimentos, tensões e desafios. Nesta direção, situa a LDB e seus contornos, bem como o papel das conferências de educação, o PNE (2014-2024) e a institucionalização do SNE, indicando as propostas em disputa. Aponta questões fundamentais relativas ao financiamento e às disputas público e privado, naquela conjuntura. Situação fortemente intensificada, no cenário atual, por meio dos retrocessos das políticas e gestão da educação.

Destacamos, ainda, o olhar analítico do educador sobre questões cruciais para a educação brasileira envolvendo a função social da educação, o PNE. Outra discussão importante, retomada de uma seção em que foi entrevistado, o autor analisa, criticamente, a proposição, tramitação e aprovação pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

João Oliveira aborda com muita propriedade os processos de regulação e de reconfiguração da educação superior, incluindo o processo de expansão e interiorização, fortemente marcado por processos de diversificação e diferenciação institucional, por novas formas de organização e de gestão, cujos desdobramentos sinalizam para processos de mercantilização e financeirização deste nível de ensino, sobretudo, após o golpe de 2016 e de suas políticas de ajustes fiscais, com centralidade para a Emenda Constitucional 95/2016. O olhar atento e investigativo sinaliza tensões e perspectivas

para o acesso ao ensino superior, à pós-graduação e à pesquisa e seus desdobramentos concernentes à reconfiguração da formação e do trabalho acadêmico.

As análises e reflexões, resultados de estudos, pesquisas e engajamento no campo, desenvolvidas por João Oliveira, contribuem para o repensar das políticas e gestão da educação para a educação básica e superior e revelam inúmeros desafios presentes na conjuntura atual, bem como a necessidade de articularmos a luta em defesa de políticas de Estado para a educação às lutas em prol da retomada do Estado democrático de direito.

Ressaltamos a importância desta coletânea que integra a CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR da Anpae, pois, João Oliveira nos brinda com importantes análises e nos convida a aprendizados e novas problematizações sobre as temáticas, ao desvelar disputas e desafios para as políticas e gestão da educação no Brasil.

CAPÍTULO I

PRONUNCIAMENTO NA MESA COMEMORATIVA DOS 60 ANOS DA ANPAE⁷

Gostaria inicialmente de agradecer à comissão organizadora do XXX Simpósio da Anpae e ao Prof. Romualdo Portela pelo convite para integrar essa mesa em que se comemoram os 60 anos da Anpae. É uma honra estar ao lado dessas queridas e valorosas ex-presidentes da Anpae: as professoras Rinalva, Beatriz, Marcia Ângela e nosso presidente atual Romualdo Portela.

Ao pensar nessa mesa dos 60 anos da Anpae, com ex-presidentes, acabei por lembrar da minha gestão na Anpae, que ocorreu no período de maio/2015 a abril 2019, mas lembrei também do momento de criação da Anpae, no início dos anos 1960, mais precisamente em 1961. Claro que os anos que se seguiram à criação da Anpae foram muito desafiadores, dado o período do Regime Militar (1964-1985), bem como o período posterior com a redemocratização do país.

Durante o período de minha gestão na Anpae (maio/2015 a abril 2019) tivemos 3(três) governos federais, contemplando o Fim do governo Dilma; os dois anos e meio de governo Temer; e o início do Governo de Jair Bolsonaro.

Antes de assumir a Anpae, eu vinha de ampla vivência nas Conferências Nacionais de Educação (Conae 2010 e 2014). Também da participação na avaliação do PNE 2001-2010, sob a coordenação do Prof. Luiz Fernandes Dourado, além de forte envolvimento com a Anped e com a Anpae, desde a segunda metade dos anos 2000.

Isso certamente me deu energia e convicção, acreditando que poderia contribuir com os rumos da Anpae. É claro que não esperava o que viria acontecer no país a partir do golpe que afastou a presidente Dilma Rousseff, em 2016. E minha preocupação tornou-se ainda maior com a própria manutenção e expansão da Anpae nesse contexto de crise.

⁷ Pronunciamento na Mesa de abertura do XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação da Anpae, no dia 31/08/2021.

Mas gostaria de lembrar que nunca deve ter sido fácil participar da gestão de uma entidade como a Anpae, que até hoje contou com 14 presidentes (Quadro 1), isso porque nosso saudoso Benno Sander foi presidente de nossa Associação em duas ocasiões (1976-1984 e 2006-2011)

Quadro 1 – Presidentes da Anpae de 1961 a 2023

Antônio Pithon Pinto (1961-1971) – Salvador, BA
Paulo de Almeida Campos (1971-1974) – Niterói, RJ
Carlos Corrêa Mascaro (1974-1976 – São Paulo, SP
Benno Sander (1976-1984) – Brasília, DF
Maria Beatriz Moreira Luce (1984-1989) – Porto Alegre, RS
Maria Clélia Botelho (1989-1991) – Belo Horizonte, MG
Lauro Carlos Wittmann (1991-1995) – Florianópolis, SC
Regina Vinhaes Gracindo (1995-2000) – Brasília, DF
Rinalva Cassiano Silva (2000-2004) – São Bernardo e Piracicaba, SP
Fátima Cunha Ferreira Pinto (2004-2006) – Rio de Janeiro, RJ
Benno Sander (2006-2011) – Niterói, RJ
Márcia Ângela da Silva Aguiar (2011-2015) – Recife, PE
João Ferreira de Oliveira (2015 - 2019) – Goiânia, GO
Romualdo Portela de Oliveira (2019-2023) – Campinas, SP

A Anpae está completando 60 anos, tendo nascido em 1961. Esses presidentes cobrem um pequeno período anterior ao Regime Militar, continuam mantendo a entidade durante o Regime Militar (1964-1995) e seguem com novos desafios a partir da redemocratização do país até dias atuais. Todos dos ex-presidentes eram professores universitários, embora a Anpae tenha nascido como Associação Nacional de Professores de Administração da Educação.

Cabe lembrar que no ano em que a Anpae foi criada, em 1961, ocorreram alguns fatos importantes:

- - Em 31 de janeiro, a eleição de Jânio Quadros, sucedendo Juscelino Kubitschek;
- - Em 25 de agosto de 1961, Jânio Quadros renuncia ao cargo de presidente da República;

- - Entre 25 de agosto e 7 de setembro, ocorre a Campanha da Legalidade, que visou a defesa da posse de João Goulart como Presidente do Brasil;
- - João Goulart tomou posse em 7 de setembro de 1961 e ficou até 02 de abril de 1964, quando ocorre o golpe militar;
- - No cenário internacional, em 13 de agosto de 1961 começa a ser erguido o Muro de Berlim;
- Nesse mesmo ano (1961) a URSS testa no oceano Ártico a Tsar Bomba, a maior bomba atômica a ser detonada na história;
- Em 1962 o mundo vivia seu momento mais tenso da Guerra Fria, com o episódio da “crise dos mísseis”. Os EUA descobriram mísseis soviéticos em Cuba. Pouco antes, o governo de John Kennedy havia decretado bloqueio naval à ilha caribenha e tentado, sem sucesso, derrubar o governo de Fidel Castro.

Lembro desses fatos para dizer que nunca deve ter sido fácil ser presidente da Anpae ou participar de sua gestão. Toda conjuntura tem enormes desafios para uma entidade como a Anpae, a exemplo do momento atual, sob a gestão do Prof. Romualdo Portela.

Queria ainda fazer um destaque sobre o momento da criação da Anpae. Embora preocupada com a administração da educação no âmbito das escolas e dos sistemas, a Anpae publicou o que parece ser seu primeiro livro, na edição comemorativa do I simpósio interamericano de administração escolar. Tal livro, publicado em 1968 se encontra disponibilizado no site da Anpae, no link clássicos na biblioteca virtual.

Nesse livro, a preocupação no texto de Anísio Teixeira, um dos sócios fundadores da Anpae, era com a *natureza e função da administração escolar*, mostrando a especificidade da educação, da formação do administrador escolar, da necessária qualidade da formação dos professores. Ele defende no texto a tese de que “somente o educador ou o professor pode ser administrador escolar” e que a administração escolar é diferente da administração de uma empresa. A escola deve focar no educando, enquanto a empresa foca na produção de mercadoria. Também defende a formação do administrador escolar em cursos de pós-graduação e não na graduação. Para ele, a administração escolar deveria subordinar-se à relação trabalho professor-aluno. A administração escolar deveria ser mediadora e inovadora na coordenação e melhoria do trabalho em equipe. Os capítulos de Querino Ribeiro, Moysés Brejon e Carlos Mascaro, no citado livro, focam nos fundamentos da administração escolar, nos métodos e nos problemas da administração escolar no Brasil, assim como na formação de administradores.

Ao longo desse tempo, a Anpae teve algumas denominações, sendo criada em 1961 como *Associação Nacional de Professores de Administração Escolar*; depois tornando-se *Associação Nacional de Profissionais de Administração Escolar*, em 1971; em 1976, tornou-se *Associação Nacional de Profissionais de Administração*

Educacional; em 1980, passou a ser denominada *Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação*; e, finalmente, em 1996, *Associação Nacional de Política e Administração da Educação*.

Ao longo desse tempo, a Anpae teve algumas denominações, sendo criada em 1961 como *Associação Nacional de Professores de Administração Escolar*; depois tornando-se *Associação Nacional de Profissionais de Administração Escolar*, em 1971; em 1976, tornou-se *Associação Nacional de Profissionais de Administração Educacional*; em 1980, passou a ser denominada *Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação*; e, finalmente, em 1996, *Associação Nacional de Política e Administração da Educação*.

Associei-me à Anpae em razão da influência do nosso querido Prof. Luiz Fernandes Dourado, desde quando fazia o meu mestrado, no período de 1992 a 1994. Nessa época, era presidente o saudoso ex-presidente Lauro Carlos Wittmann (1991-1995). E depois continuei sócio e atuante na Anpae na gestão de nossa querida Regina Vinhaes Gracindo (1995-2000) e também Rinalva Cassiano Silva (2000-2004). Durante a gestão de Rinalva, fui diretor da Anpae Seção Goiás. Aprendi muito com o entusiasmo, competência e dedicação de Rinalva. Depois pude contribuir na gestão de Benno Sander (2006-2011), como diretor de pesquisa. Com Benno Sander e Márcia Ângela continuamos a avançar e demos saltos importantes na direção da internacionalização da agenda da Associação, seja com os Fóruns de Portugal e Espanha (na realização dos Congressos), seja com o Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES) ou ainda com os colegas pesquisadores da área de políticas de currículo.

Dando um salto, para o contexto da minha gestão na Anpae, de maio de 2015 a abril de 2019, queria dizer que só aceitei ser presidente porque contava com anpaeanos queridos que me faziam crer que não estaria sozinho e não estive. E aqui queria destacar o apoio e a presença da Profa. Márcia Ângela, com toda sua vivência e experiência na área de educação. Foi durante a gestão da profa. Márcia Ângela que começamos a perceber e vivenciar as tensões, crises e virada à direita que viria a ocorrer no Brasil.

No período anterior ao Golpe de 2016, vivenciávamos momentos de construção de uma agenda social expressa em momentos e movimentos de: Projeto neodesenvolvimentista; crescimento e inclusão social; e, ampliação significativa das políticas sociais e de ações de inclusão. Todavia, a partir de 2013, passamos a vivenciar: tensões e mudanças políticas; mobilização da direita e de movimentos de resistência; maior polarização social; crise econômica; diminuição do PIB e aumento da taxa de desemprego; ampliação dos processos de financeirização da economia; apresentação, em 2015, do documento uma ponte para o futuro, que defende política de ajuste fiscal, cortes orçamentários; redução de gastos públicos sociais; enxugamento do estado com privatizações; e, ampliação de parcerias público-privado.

Com o Golpe em 2016, vimos ser implementada uma agenda hiperneoliberal e conservadora, que se estrutura a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Desde então vem avançando a pauta do ultraliberalismo econômico e do conservadorismo extremado, sobretudo das alas do olavismo, das forças armadas e militares e de segmentos dos evangélicos neopentecostais e outros.

Posso dizer que durante minha gestão (maio/2015 a abril/2019) foram grandes os embates e desafios. Uma das minhas preocupações maiores era contribuir com os avanços progressistas em prol do direito à educação, com todas as suas pautas, e aos poucos fomos nos envolvendo em lutas mais amplas em favor da democracia e do estado democrático de direito, contra as pautas autoritárias e de desconstrução dos avanços sociais. Nesse processo, nunca esqueci as recomendações de nosso saudoso exprediente Benno Sander: não deixe de cuidar do Simpósio Brasileiro da Anpae e da nossa Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE).

Mesmo com todas as crises, fui responsável pela coordenação geral de um Congresso Ibero/Americano, que ocorreu em Goiânia, em 2016, e de dois Simpósios Brasileiros, um em João Pessoa, em 2017, contando com nosso querido e saudoso Prof. Luís Junior, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); e outro em Curitiba, contando com a colaboração efetiva do amigo Ângelo, da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Os temas dos nossos congressos, desde a época da Profa. Márcia Ângela, mostram como as pautas mudaram fortemente:

Quadro 2 – Temas dos Simpósios da Anpae entre 2013 a 2019

Políticas, planos e gestão da educação: democratização e qualidade social	27-30/05/2013, Recife, PE
Política, avaliação e gestão da educação: novos governos, novas agendas?	08-10/04/2015, Olinda, PE
Estado, políticas e gestão da educação: tensões e agendas em (des)construção	26-28/04/2017, João Pessoa, PB
Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social	16 a 18 de abril de 2019

Na revista da Anpae nunca faltaram as orientações de Maria Beatriz, de Janete Azevedo e de Márcia Ângela. E pude contar com duas editoras valorosas, professoras Lucia de Assis e Daniela Britto, ambas da UFG, que nos ajudaram a avançar fortemente na qualificação de nossa revista na área de educação.

É claro que uma das minhas preocupações centrais era com a manutenção e expansão da Anpae em tempos de cortes orçamentários vários. E para enfrentar isso era

preciso buscar o engajamento militante dos anpaenos em função das pautas que defendemos. Os anpaenos foram e têm sido a força da Anpae.

Quando assumi, li e reli o nosso Estatuto várias vezes: A “ANPAE, é uma associação civil de caráter educativo, científico e cultural, sem fins lucrativos e econômicos e sem vinculação confessional e/ou político-partidária, com duração ilimitada, que tem como objeto de estudo e campo de atuação as políticas públicas e o governo da educação, a gestão escolar e universitária e seus processos de planejamento e avaliação”.

Foi nessa direção que buscamos participar da luta pela democracia e pelo estado democrático de direito (nos simpósios, seminários, encontros etc.) e na produção acadêmica via RBPAE (editoriais e produção; biblioteca virtual Anpae, editora Anpae) e outras produções.

É difícil destacar os aspectos mais importantes ou mais marcantes do período em que estive na presidência da Anpae (maio/2015 a abril 2019), mas gostaria de registrar, dentre outros: A contribuição na preparação de materiais para elaboração, reelaboração e monitoramento dos planos de educação, pós PNE, aprovado em 2014; a participação efetiva no FNE (presidindo a comissão de elaboração de minuta de projeto de lei do SNE); depois da saída das entidades progressistas do FNE, que sofreu intervenção no governo Temer, das pautas do FNPE e da CONAPE 2018, que ocorreu em Belo Horizonte; a contribuição para que a Anpae participasse mais efetivamente nos fóruns de educação dos estados e municípios, assim como do monitoramento dos planos de educação; articulação com os anpaenos que estiveram brilhantemente no CNE, contribuindo com as pautas da inclusão, da diversidade, da formação e do direito à educação, ou seja, Luiz Dourado, Erasto Fortes Mendonça, Marcia Ângela e Benno Sander; os inúmeros eventos realizados nos estados e regiões que certamente contribuíram com a formação de estudantes de graduação e pós-graduação.

Nesse contexto, todos estivemos na direção de contribuir com a construção de um projeto educacional democrático e inclusivo, sonho a que vinha, desde a redemocratização do país, visando:

- Construir uma educação como direito social e humano (numa perspectiva igualitária e inclusiva);
- Igualar as oportunidades aos estudantes de diferentes classes sociais;
- Contribuir com a ampliação da justiça social, que resultasse no aumento de oportunidades educacionais, expansão e universalização da educação;
- Avançar na agenda da qualidade social e pedagógica das escolas e das instituições educativas, entendendo as dimensões intra e extraescolares que afetam a qualidade da educação.

Parabéns à Anpae pelos seus 60 anos. Já temos a maturidade necessária para saber quem somos, o que defendemos, ao que nos opomos e como podemos e devemos lutar.

Figura 1 - Selo Comemorativo dos 60 anos da Anpae



CAPÍTULO II

EDUCAÇÃO NO BRASIL - PARA QUÊ?⁸

Aprendemos com os grandes pensadores e referências históricas do campo da educação que devemos sempre nos questionar sobre os fins da educação, sobre a educação que temos e sobre a educação que queremos. Questões como essas já apareciam no Brasil no Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 e até hoje precisam ser discutidas, sobretudo porque nossa história é de pouco apreço à democracia, dados os momentos de ruptura e de ditadura, especialmente no século XX. Nessa trajetória educacional, a ampliação do direito e da qualidade da educação ficam quase sempre prejudicadas, fazendo com que a educação pública, destinada aos segmentos menos favorecidos da sociedade, não cumpram efetivamente seu papel de socialização dos conhecimentos, de formação crítica e qualificação para o exercício da cidadania, de desenvolvimento integral dos estudantes e de contribuição ao processo de emancipação social.

A luta histórica dos educadores progressistas, sobretudo no âmbito do Estado de direito e de construção de um *estado social*, buscou, via de regra, ampliar a demanda social por uma educação pública gratuita, obrigatória, laica e de qualidade social. Essa luta pela universalização da educação pública tem incluído a defesa da gestão democrática, da diversidade e inclusão social, da criação de condições de oferta, da adoção de padrões de qualidade, da ampliação da educação de tempo integral e da ampliação e qualificação da autonomia das escolas e dos professores na definição de projetos políticos, pedagógicos e curriculares, que resultem em uma aprendizagem mais qualificada.

No Brasil, a partir dos anos 1980, com o fim do Regime Militar (1964-1985), e com o processo de redemocratização do país, vimos surgir a perspectiva de um projeto de nação, democrático, materializado, por exemplo, na Constituição Federal de 1988, chamada de *constituição cidadã*. O Art. 6º da Constituição traz, por exemplo, os direitos sociais, dentre os quais: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

⁸ Publicado originalmente em: Jornal do Professor, Goiânia, Goiás, p. 1 - 1, 01 mar. 2020.

É nesse contexto de redemocratização do país que vai se colocando também a perspectiva de construção de um projeto educacional democrático e inclusivo, dado o contexto de heterogeneidade e de assimetrias regionais na oferta da educação pública, mesmo com a ausência de um sistema nacional de educação. Essa elaboração e materialização de projetos por meio dos entes federados e sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais) contribui em certa medida para algumas orientações importantes tais como: educação como direito social e humano, numa perspectiva mais igualitária e inclusiva; equiparação das oportunidades aos estudantes de diferentes condições sociais; ampliação da justiça social em termos do aumento de oportunidades educacionais; adoção de uma escola não seletiva e não discriminatória; e, universalização da educação de qualidade, sobretudo na educação básica obrigatória e nas demais modalidades de educação.

A Constituição Federal de 1988 acentuou a descentralização da educação, repartindo atribuições no tocante à oferta de educação, especialmente na Educação Básica (de 0 a 17 anos), o que foi referendado pela Lei nº 9.394/1996 (LDB). Os municípios são incumbidos da Educação Infantil (0 a 5 anos) e de, em competência concorrente com os estados, ofertar o Ensino Fundamental (6 a 14 anos). Os estados são, ademais, responsabilizados pela oferta exclusiva do Ensino Médio (15 a 17 anos). Em 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, saímos dos 9 anos de escolarização obrigatória (6 a 14 anos) para 14 anos de escolarização obrigatória (4 a 17 anos). Temos quase 50 milhões de estudantes na Educação Básica, com as escolas públicas respondendo por mais de 80% das matrículas.

É grande, pois, a tarefa de estados e municípios em termos da educação pública no Brasil, sobretudo quando se considera a atuação ainda pouco significativa da União na resolução dos grandes problemas educacionais brasileiros, o que acaba por manter um patamar de heterogeneidade, assimetria municipal, estadual e regional e de baixo desempenho dos estudantes. A falta de compromisso com a efetivação das metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) e com a implantação do Sistema Nacional de Educação, agravados pela aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que congela os gastos primários por 20 anos, ou seja, até 2036, o que certamente inviabiliza ações fundamentais da garantia do direito à educação.

O PNE (2014-2024) traz metas significativas em termos da obrigatoriedade e universalização de: Pré-escola (4-5 anos), Ensino Fundamental (6-14 anos) e Ensino Médio (15-17 anos); educação especial; ampliação da oferta educacional nas creches; Educação de Jovens e Adultos; Educação Profissional; Educação superior (graduação e Pós-graduação); e, ainda, no tratamento de temas fundamentais tais como: Alfabetização das crianças e melhorar taxa de alfabetização de adultos, educação de tempo integral, qualidade da educação básica e superior, elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, formação e valorização dos profissionais da

educação (Planos de Carreira, salário e formação continuada na pós-graduação), gestão democrática da educação e ampliação do financiamento da educação para alcançar 10% do PIB.

A falta de institucionalização e materialização de um Sistema Nacional de Educação, num contexto de colaboração e participação democrática da sociedade política e civil organizada, é um dos grandes desafios à superação dos problemas da educação brasileira. As políticas educacionais formuladas e implementadas no país, sobretudo em momentos políticos de maior centralização e autoritarismo pouco ou quase nada consideram os diferentes agentes e modos de regulação existentes nos sistemas de ensino, o que faz com que muitas das políticas e ações de financiamento, de currículo, de avaliação, de gestão e de formação docente não se materializem, ou seja, não resultem em melhoria dos processos de ensino-aprendizagem.

As eleições de 2018, para o período 2019 a 2022, ocorreram num contexto da crise econômica, política e social, acentuado a partir de 2013. Os anos de crescimento econômico, de políticas desenvolvimentistas, de ampliação do consumo, de políticas sociais de inclusão, de redução da pobreza e aumento real do salário mínimo etc., seguidos de crise econômica, diminuição do PIB, aumento da taxa de desemprego etc., vão dando lugar a um ambiente de tensões, polarização e mudanças políticas, com mobilização da direita e movimentos conservadores, propícias à ruptura política e ao favorecimento de projeto(s) neoliberais, conservadores e autoritários de sociedade, incluindo a (des)construção do Estado de pendor mais social, em benefício da chamada sociedade de livre mercado com clara hegemonia do capital financeiro.

Vivemos um momento em que a democracia, o Estado e a educação brasileira passam por grandes retrocessos e de desconstrução dos avanços que vinham sendo produzidos desde a redemocratização do país, por meio de uma agenda conservadora e neoliberal que se contrapõe à luta histórica dos educadores progressistas e entidades da área em prol da construção de um projeto educacional democrático e inclusivo, pautado por políticas de Estado para a educação nacional. Há que se construir, pois, uma agenda de defesa de uma educação democrática e inclusiva, como projeto coletivo e propositivo, para enfrentarmos a perda de direitos e a ideologia conservadora da política e das ações em curso no Brasil.

CAPÍTULO III

EDUCAÇÃO NO BRASIL: PROJETOS EM DISPUTA⁹

Refletir e analisar políticas, práticas, gestão e planejamento educacional é um desafio amplo e complexo no Brasil, dado o modo como se desenvolveu e vem se desenvolvendo a educação brasileira, marcada por avanços, retrocessos e resistências em diferentes contextos e conjunturas. O Estado, que tem o poder de regular os diferentes campos sociais, tendo o monopólio dos instrumentos de gestão e administração dos bens públicos e, dentre eles, a educação, o faz, quase sempre, em direção ao atendimento das demandas econômicas-produtivas das classes dominantes, corroborando para a reprodução da estrutura de poder social existente, em detrimento das demandas sociais progressistas que concebem a educação como um direito social, em articulação com a democracia, com o estado de direito e com a educação pública para todos e todas.

A agenda progressista histórica no campo da educação brasileira inclui a democratização do acesso à educação, a universalização dos diferentes níveis e modalidades de educação, a ampliação da faixa etária de escolarização obrigatória, a laicidade no ensino, a gestão democrático-participativa, a criação e efetivação de condições de oferta da educação pública, a qualidade social e pedagógica da educação, a ampliação da educação de tempo integral, assim como a autonomia e emancipação dos estudantes, visando favorecer o exercício da cidadania crítica para a vivência e afirmação dos valores, processos e condições de uma sociedade genuinamente democrática.

A luta em prol da construção de um projeto educacional democrático e inclusivo no Brasil sofreu, por vezes, retrocessos sociais, sobretudo em

⁹ Parte desse texto foi publicado originalmente como Prefácio do livro: Políticas, práticas, gestão e planejamento educacional / Nádia Bigarella; Carina Elisabeth Maciel; Vilma Miranda de Brito; (Organizadoras). [Meio Eletrônico]. Brasília, ANPAE, 2021, p. 10-14.

momentos de ditaduras, autoritarismos, conservadorismos e defesas de ideologias e ações governamentais contrárias aos interesses das classes menos favorecidas. A redemocratização do Brasil, pós-regime militar (1964-1985), foi fundamental no sentido de se avançar na direção de uma educação como direito social e humano, tendo por base uma perspectiva mais igualitária e inclusiva. Dada, todavia, à conformação de um país federado, cuja educação deve ser organizada e ofertada em um regime de colaboração, em que estados e municípios são entes autônomos na constituição e efetivação dos seus sistemas de ensino, observa-se a definição e implementação de diferentes políticas, práticas, gestão e planejamento educacional. Mas, de modo geral, buscou-se desde a Constituição Federal de 1988, mesmo com ambiguidades e contradições, igualar as oportunidades aos estudantes de diferentes classes sociais, aumento as oportunidades educacionais e expansão da educação pública, de modo a construir uma educação menos seletiva e discriminatória.

Inicialmente buscou-se, desde a redemocratização do país, a partir da segunda metade dos anos 1980, ampliar o acesso à educação, dada à insuficiência da oferta, o que levou o Estado, lentamente, a expandir o tempo de escolarização obrigatória, chegando somente em 2009, por meio da Emenda Constitucional n. 59/2009, a definir a faixa etária obrigatória de quatro a dezessete anos, ou seja, da pré-escola (4 e 5 anos) ao ensino médio (15 a 17 anos). Buscou-se ainda, sobretudo a partir dos anos 1990, garantir a universalização do ensino fundamental (6 a 14 anos), bem como corrigir as disfunções no fluxo etário. Ainda nos anos 1990 e 2000 enfatizou-se e generalizou-se a criação de sistemas de avaliação, baseados em testes e exames padronizados, acompanhados da criação de índices educacionais.

Todavia, só a partir dos anos 2000 é que se avançou mais na compreensão de que as grandes assimetrias educacionais se devem, em grande parte, à desigualdade social no Brasil. Portanto, a efetivação do direito à educação passa pela construção da qualidade social e pedagógica das instituições públicas educativas. Em termos de políticas educacionais isso implica a efetivação da escolarização obrigatória (4 a 17 anos) em uma escola de pública de tempo integral e com projeto social e pedagógico consistente. Além disso, faz-se necessário financiamento da educação que implemente o custo-aluno-qualidade, que contribua para a produção e universalização da educação básica de qualidade, com gestão e avaliação democrática da educação, assim como formação e valorização dos profissionais da educação e implementação de projetos político-pedagógicos, comprometidos com a inclusão social e com a aprendizagem significativa dos estudantes. Não se pode deixar em segundo plano a compreensão dos condicionantes econômicos, sociais e culturais, decorrentes da origem de classe, em nome de uma ideologia dos dons e talentos naturais, cujos méritos individuais é que devem definir ou não a posição e a mobilidade social dos indivíduos.

No contexto mais recente, as forças neoliberais e conservadoras articuladas na chamada nova direita combatem, por diferentes meios, a democracia e os direitos sociais presentes na Constituição Federal de 1988. Observa-se uma deserção do estado social em favor do chamado estado neoliberal, mas que se transforma efetivamente num estado penal, policial e punitivo, que é cada vez mais onisciente e onipresente na vida social, embora propague a chamada liberdade de iniciativa e concorrência do livre mercado. Nessa lógica, busca-se instituir uma sociedade de livre mercado em que deve prevalecer, naturalmente, o mais forte, o mais capaz e, supostamente, o que tem mais mérito natural, desconsiderando os condicionantes decorrentes do capital econômico, social e cultural, mesmo que isso leve a uma maior desigualdade social e mesmo maior segregação.

A luta pelo futuro do Brasil e de sua educação está, pois, em curso. A afirmação da noção de bem comum, decorrente da efetivação de uma sociedade efetivamente democrática, contrária à lógica do darwinismo social neoliberal e do conservadorismo da nova direita, é tarefa urgente e deve envolver todos os que defendem um projeto de sociedade democrático e inclusivo, assim como o estado democrático de direito, a justiça social e a educação de qualidade para todos e todas como direito social e humano.

CAPÍTULO IV

A FUNÇÃO SOCIAL DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: TENSÕES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS¹⁰

O presente texto visa analisar e discutir a função social da educação e da escola pública no contexto atual, considerando as tensões históricas, os desafios e as perspectivas em termos de uma educação pública, democrática e de qualidade social. Para tanto, explicitamos as finalidades históricas e contraditórias, assumidas pela educação, os cenários contemporâneos e as reformas e políticas educacionais em curso nas últimas décadas, que buscam ajustar a educação escolar às demandas produtivas e alterações no mundo do trabalho. Destacamos, no entanto, as potencialidades emancipatórias da educação e da escola pública e, ainda, as dimensões e os desafios do processo de definição, implementação e avaliação de uma educação de qualidade para todos.

A EDUCAÇÃO ONTEM E HOJE: EDUCAÇÃO PARA QUÊ?

Uma análise crítica da *educação* ao longo da história evidencia que ela é uma *prática social* que se dá nas relações sociais que os homens estabelecem entre si, nas diversas instituições e movimentos sociais, sendo, portanto, constituinte e constitutiva dessas relações (FRIGOTTO, 2000). A educação é, pois, uma prática social ampla e inerente ao processo de constituição da vida social, alterando-se no tempo e no espaço em razão das transformações sociais. A educação escolar, por sua vez, acontece de modo intencional e formal em instituições educativas, a exemplo das escolas públicas. Os sistemas de ensino foram, ao longo dos séculos, sendo constituídos nas sociedades modernas por meio da ação dos estados nacionais, tendo por base as lutas e

¹⁰ Publicado originalmente em: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA Dalila Andrade (Org.). Crise da escola e políticas educativas. 1ªed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, v. 1, p. 237-252.

transformações sociais. Assim, a educação também pode ser compreendida como um campo social de disputa hegemônica, ou melhor, um espaço de luta e contradição, uma vez que reflete a própria constituição da sociedade. Cada sociedade, tendo por base as forças que a constitui, estabelece e organiza um sistema educacional para cumprir determinadas finalidades sociais.

Ao longo da história de constituição dos sistemas de ensino, considerando as especificidades de cada sociedade, a educação foi sendo pensada como um projeto social que respondesse às demandas ou necessidades estabelecidas pelos grupos hegemônicos. No atendimento aos propósitos, sobretudo das sociedades de orientação capitalista-liberal, encontramos várias finalidades para a educação escolar, dentre as quais: a) garantir a unidade nacional e legitimar o sistema; b) contribuir com a coesão e o controle social; c) reproduzir a sociedade e manter a divisão social; d) promover a democracia da representação; e) contribuir com a mobilidade e a ascensão social; f) apoiar o processo de acumulação; g) habilitar técnica, social e ideologicamente os diversos grupos de trabalhadores para servir ao mundo do trabalho; i) compor a força de trabalho, preparando, qualificando, formando e desenvolvendo competências para o trabalho; j) proporcionar uma força de trabalho capacitada e flexível para o crescimento econômico.

A história nos mostra também que nessa disputa em torno do estabelecimento de um projeto educacional que atenda aos anseios da maioria da sociedade, a educação também vem sendo pensada, em especial pelos movimentos sociais, em outras perspectivas, dentre as quais: a) transformar a sociedade, de modo a eliminar as divisões sociais estabelecidas; b) desbarbarizar a humanidade, no que concerne aos seus preconceitos, opressão, genocídio, tortura etc.; c) conscientizar os indivíduos, tendo em vista uma formação de sujeitos críticos, autônomos e emancipados; d) desenvolver uma educação integral, que permita o desabrochar das potencialidades humanas; e) apropriar-se do *saber social*, que permita uma socialização ampla da cultura e apreensão dos conhecimentos e saberes historicamente produzidos; f) formar para o exercício pleno da cidadania.

Numa perspectiva progressista, a educação deve ser compreendida, pois, como um direito universal básico e como um bem social público. Ela é, pois, condição para a emancipação social e, portanto, deve ser concebida numa perspectiva democrática e de qualidade, no contexto de um projeto de inclusão social mais amplo

As políticas educacionais precisam, pois, serem pensadas, implementadas e avaliadas, tendo por base a ação de um estado moderno que desenvolve um projeto nacional em consonância com os interesses da maioria da população. A inclusão social das camadas menos favorecidas aponta para a necessidade de constituição de um *estado social* que atua por meio de políticas públicas, sociais e educacionais que favoreçam os processos de emancipação desejados. Os sistemas de ensino, as escolas,

os gestores, os professores, os alunos e a comunidade escolar, em geral, são agentes fundamentais desse processo e, portanto, precisam ser envolvidos no estabelecimento de programas, projetos e ações que afetam a produção do trabalho escolar, uma vez que devem ser concebidos como agentes transformadores da própria realidade em que atuam. **CENÁRIOS CONTEMPORÂNEOS, REFORMAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

O processo de reestruturação produtiva do capitalismo global vem impondo uma nova realidade para o século XXI, qual seja: o conhecimento como elemento fundamental da produção e do acúmulo de vantagens diferenciais em um cenário capitalista de competição globalizada. De um lado, formulam-se as bases de uma economia assentada na *acumulação flexível* (HARVEY, 1992) e, de outro, a constituição de uma *sociedade técnico-científica-informacional* ou *sociedade do conhecimento* (SANTOS, 1997; RIFKIN, 1995; 2001), centrada na produção de novas tecnologias e na rearticulação e criação de processos organizacionais *inovadores*.

Assim, a globalização ou mundialização do espaço geográfico tem por base a ciência, a tecnologia e a informação que produzem uma ordem racional e uma natureza instrumentalizada de modo a regular o uso e o funcionamento do território de acordo com a lógica do capital (SANTOS, 1997). Nesse contexto, o conhecimento, o saber e a ciência adquirem papel muito mais destacado do que anteriormente. Torna-se cada vez mais evidente que as transformações tecnológicas estão contribuindo para a constituição de uma sociedade marcada pela técnica, pela informação e pelo conhecimento. Assim, essa sociedade é caracterizada por um novo paradigma de produção e de desenvolvimento que tem como elemento básico a centralidade do conhecimento e da educação.

Essa centralidade se dá porque *educação e conhecimento* passam a ser, do ponto de vista do capitalismo globalizado, *força motriz e eixos da transformação produtiva e do desenvolvimento econômico*. São, portanto, bens econômicos necessários à transformação da produção, ao aumento do potencial científico-tecnológico e ao aumento do lucro e do poder de competição num mercado concorrencial que se quer livre e globalizado pelos defensores do neoliberalismo. Torna-se claro, portanto, a conexão estabelecida entre educação-conhecimento e desenvolvimento-desempenho econômico. A educação é, portanto, um problema econômico na visão neoliberal, já que ela é o elemento central desse novo padrão de desenvolvimento.

No novo processo de produção, em que estão presentes as novas tecnologias e as novas formas ou formas mais flexíveis e eficientes de organização da produção, não há praticamente lugar para o trabalhador desqualificado; para o trabalhador com dificuldades de aprendizagem permanente; para o trabalhador incapaz de assimilar novas tecnologias, tarefas e procedimentos de trabalho; para o trabalhador sem

autonomia e sem iniciativa; para o trabalhador que não sabe trabalhar em equipe; para o trabalhador parcelar ou especializado em um ofício; enfim para o trabalhador que, mesmo sabendo fazer uma determinada tarefa, não é capaz de verbalizar o que sabe fazer (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007).

A desqualificação passou a significar exclusão no novo sistema produtivo, realçando a exigência de um trabalhador cada vez mais qualificado, polivalente, flexível e versátil, num contínuo processo de aprendizagem, em que pese o declínio dos postos de trabalho ou chamado desemprego estrutural. Essa exigência, embora disseminada para o conjunto daqueles que vivem do trabalho, refere-se cada vez mais a um pequeno contingente de trabalhadores, identificados como *trabalhadores do conhecimento*, já que o desemprego tecnológico ou estrutural é uma tendência do capitalismo e uma realidade nessa fase de acumulação flexível (RIFKIN, 1995; BOURDIEU, 1998).

De qualquer modo, verifica-se que o novo paradigma produtivo requer, por um lado, maior flexibilidade funcional e um novo perfil de qualificação da força humana de trabalho e, por outro, elevação da *qualificação geral* que garanta consumo mais especializado, ou seja, adequado aos serviços e bens produzidos no contexto da globalização produtiva. Há, por consequência, uma crescente demanda por qualificação nova e mais elevada do trabalhador e do consumidor, assim como por educação mais elevada, mais flexível, mais polivalente e formadora de novas habilidades cognitivas e competências sociais e pessoais, além de bom domínio de linguagem oral e escrita, conhecimentos científicos básicos e iniciação nas linguagens da informática. Isto se dá ao mesmo tempo em que aumenta a produtividade, a eficiência e a qualidade de serviços e produtos com uma crescente diminuição dos postos de trabalho e do emprego da força de trabalho humana nos processos produtivos (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007).

Na ótica economicista e mercadológica, presente na atual reestruturação produtiva do capitalismo, o desafio essencial da educação é o de capacitação e requalificação dos trabalhadores para satisfazer às exigências qualificacionais do sistema produtivo, bem como formar o consumidor exigente e sofisticado para um mercado consumidor diversificado, sofisticado e competitivo. Trata-se, portanto, de preparar trabalhadores e consumidores para os novos estilos de consumo e de vida moderna. O *cidadão eficiente e competente*, nesta ótica, é aquele capaz de consumir de maneira eficiente e sofisticada e de competir com seus talentos, com suas habilidades e com suas competências no mercado de trabalho.

Por isso, no âmbito das reformas e políticas educacionais em curso no Brasil, nas últimas décadas, há todo um empreendimento visando à elevação da escolaridade da força de trabalho e da *qualidade de ensino* nos sistemas e nas instituições educativas, em geral, com o objetivo de garantir as condições de promoção da competitividade, de eficiência e de produtividade demandadas e exigidas pelo mercado e pelo capital

produtivo. Obviamente, trata-se de um critério mercadológico da qualidade de ensino expresso no conceito de *qualidade total*.

No âmbito dos sistemas de ensino e das escolas procura-se reproduzir a lógica da competição e as regras do mercado por meio da formação de um *mercado educacional*. A eficiência pedagógica é buscada mediante instalação de uma *pedagogia da concorrência*, da eficiência e dos resultados (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2007). Esta pedagogia tem sido levada a efeito, em geral, por meio de: a) adoção de mecanismos de flexibilização e diversificação dos sistemas de ensino e das escolas; b) atenção à eficiência, à qualidade, ao desempenho e às necessidades básicas de aprendizagem; c) avaliação constante dos resultados obtidos pelos alunos que comprovam a atuação eficaz e de qualidade do trabalho desenvolvido na escola; d) estabelecimento de *rankings* dos sistemas de ensino e das instituições públicas ou privadas que são classificadas/desclassificadas; e) criação de condições para que se possa aumentar a competição entre escolas e encorajar os pais a participarem da vida escolar e fazer escolha entre escolas; f) ênfase na gestão e na organização escolar mediante a adoção de programas gerenciais de *qualidade total*; g) valorização de algumas disciplinas - matemática e ciências -, devido à competitividade tecnológica mundial que tende a privilegiar tais disciplinas; h) ampliação dos meios de treinamento de professores como, por exemplo, educação a distância; i) descentralização da educação, sobretudo dos recursos financeiros, em conformidade com a avaliação do desempenho; j) valorização da iniciativa privada e do estabelecimento de parcerias com o empresariado; l) repasse das funções do estado para a comunidade e para as empresas.

Nesse contexto, a *avaliação* assumiu finalidades mais classificatórias e menos formativa-diagnóstica, visando incentivar a competição e a melhoria do desempenho por meio de incentivos financeiros. O *currículo* voltou-se para o desenvolvimento de competências e capacidades necessárias ao trabalhador polivalente e flexível, acarretando maior individualização e responsabilização dos sujeitos, quanto ao sucesso ou fracasso na trajetória escolar e profissional. A *gestão* assumiu princípios, valores e técnicas da iniciativa privada, tais como eficiência, produtividade e controle do trabalho, assumindo um perfil de escola-empresa, em que há maior preocupação com a *performance*, com a gerência, com o controle e com os resultados. O *financiamento* descentralizou-se, foi redistribuído e mais utilizado como mecanismo de regulação dos sistemas de ensino e produção do trabalho escolar. Os *professores* passaram a ser mais diretamente responsabilizados pelo desempenho dos alunos, tendo suas atividades pedagógicas mais reguladas e controladas e seu desempenho mais associado à ideia de certificação de competência e a incentivos ou punição financeira.

No Brasil, a reforma do Estado e a implementação de políticas econômicas e educacionais de *ajuste*, desde a década de 1990, buscaram modernizar o país, tendo em vista criar as condições de sua inserção na globalização econômica. As reformas e

políticas educacionais implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) objetivaram a elevação competitividade do país e sua inserção na globalização econômica por meio da flexibilização das relações capital-trabalho, da elevação do tempo de escolarização da força de trabalho, a partir da ênfase no ensino fundamental, do apoio ao processo de acumulação, legitimação do sistema, garantia da ordem e controle social e da implementação de novas formas de regulação dos sistemas de ensino e das escolas, visando maior concorrência, eficiência e produtividade.

Já no governo Lula, iniciado em 2003, o foco tem sido o crescimento do país e a chamada inclusão social por meio de uma educação de qualidade para todos. As ênfases recaíram sobre a reforma da educação superior, o incentivo à qualidade da educação básica, a alfabetização e a ampliação e fortalecimento da educação profissional. Nos dois governos, os professores aparecem no centro dos debates e das ações e programas, embora com perspectivas razoavelmente diferenciadas e que merecem maior aprofundamento.

Além disso, a educação escolar no Brasil, a partir da LDB, estruturou-se por meio de níveis e modalidades. Nessa direção, verifica-se que as políticas educacionais do período estruturaram a organização escolar para o desenvolvimento de competências gerais (saber aprender) e para o desenvolvimento de competências específicas (saber fazer), em consonância com as transformações produtivas e com as necessidades advindas do mercado ou mundo do trabalho (Quadro 1). A lógica de estruturação da oferta educacional continua sendo, portanto, mais a do atendimento às demandas econômico-produtivas do que a da educação como direito social.

Quadro 1 – Educação escolar no Brasil: ensino acadêmico e ensino profissional

ENSINO ACADÊMICO (<i>Saber conhecer/aprender</i>)	ENSINO PROFISSIONAL (<i>Saber fazer</i>)
1. Educação Básica - Educação Infantil - Ensino Fundamental - Ensino Médio 2. Educação Superior - Graduação - Pós-Graduação: • Mestrado Acadêmico • Doutorado • Pós-doutorado	1. Educação Profissional - Nível Básico - Nível Técnico - Nível Tecnológico (Nível Superior) 2. Pós-Médio: Cursos Sequenciais 3. Cursos de Especialização 4. Mestrado Profissionalizante

Saviani (2007), ao analisar a educação nas últimas décadas, mostra que os fundamentos dessa orientação educacional estão assentados em quatro matrizes fundamentais: a) o *neoprodutivismo*, que advém da teoria do capital humano, em razão

das transformações produtivas (toyotismo) e que configuram uma espécie de pedagogia da exclusão; b) o *neoescolanovismo*, que acentua o foco do “aprender a aprender”; c) o *neoconstrutivismo*, que enfatiza a atividade do aluno e a chamada pedagogia das competências; d) o *neotecnicismo*, que pode ser observado na reforma do estado e na orientação gerencialista da organização e gestão escolar, advinda da pedagogia da qualidade total e da pedagogia corporativa.

A FUNÇÃO SOCIAL DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA

Mesmo considerando as transformações produtivas e sociais em curso, é preciso discutir a função social da educação e da escola à luz do processo de formação dos homens, como sujeitos históricos, enfatizando o papel da organização escolar como instituição criada por esses sujeitos e seus desdobramentos na organização da sociedade. Nesse sentido, é preciso compreender a educação como uma construção histórica. Nas comunidades primitivas,

Os fins da educação derivam da estrutura homogênea do ambiente social, identificam-se como os interesses comuns do grupo, e se realizam igualmente em todos os seus membros, de modo espontâneo e integral: espontâneo na medida em que não existe nenhuma instituição destinada a inculcá-los, integral no sentido que cada membro da tribo incorporava mais ou menos bem tudo o que na referida comunidade era possível receber e elaborar (PONCE, 1985, p. 21).

Com as mudanças da vida em sociedade, do próprio homem e a transição da comunidade primitiva para a antiguidade, novas formas de organização vão surgindo, sobretudo com a substituição da propriedade comum pela propriedade privada. A relação entre os homens, que na sociedade primitiva se fundamentava na propriedade coletiva, passa a ser privada e o que rege as relações é o poder do homem que se impõe aos demais. Assim,

Com o desaparecimento dos interesses comuns a todos os membros iguais de um grupo e a sua substituição por interesses distintos, pouco a pouco antagônicos, o processo educativo, que até então era único, sofreu uma partição: a desigualdade econômica entre os ‘organizadores’ e os ‘executores’ trouxe, necessariamente, a desigualdade das educações respectivas (PONCE, 1985, p. 27).

Nessa direção, os ideais educacionais nessa nova forma de organização da sociedade não são mais os mesmos para todos, tendo em vista que não só a classe dominante tem ideais substancialmente distintos dos da classe dominada, como

também tentam fazer com que a classe trabalhadora aceite essa desigualdade educacional como desigualdade natural, sendo assim, inútil lutar contra ela.

Com o advento da sociedade capitalista e com o aperfeiçoamento do instrumental de trabalho, muda não só a forma de organização da sociedade, mas também mudam as relações sociais de produção, a concepção de homem, de trabalho e de educação.

Na sociedade organizada sob o modo de produção capitalista, o homem não é aquele ser histórico que se humaniza nas relações que estabelecem com outros homens, mas resume-se ao indivíduo que vende a sua força de trabalho e, ao vendê-la, transforma-se em fator de produção.

A educação, segundo a ótica dominante, tem como finalidade habilitar técnica, social e ideologicamente os diversos grupos de trabalhadores, para servir ao mundo do trabalho. Segundo Frigotto (2000, p. 26), “trata-se de subordinar a função social da educação de forma controlada para responder as demandas do capital”.

Diferentemente da perspectiva dominante, para a classe trabalhadora a “educação é, antes de tudo, desenvolvimento de potencialidades e apropriação de ‘saber social’ (conjunto de conhecimentos e habilidades, atitudes e valores que são produzidos pelas classes, em uma situação histórica dada de relações para dar conta de seus interesses e necessidades)” (GRZYBOWSKI apud FRIGOTTO, 2000, p. 26), objetivando a formação integral do homem, ou seja, o desenvolvimento físico, político, social, cultural, filosófico, profissional, afetivo, entre outros.

Nessa ótica, a concepção de educação que está sendo preconizada fundamenta-se numa perspectiva crítica que concebe o homem na sua totalidade, como ser constituído pelo biológico, material, afetivo, estético e lúdico. Portanto, no desenvolvimento das práticas educacionais, é preciso ter em mente que os sujeitos dos processos educativos são os homens e suas múltiplas e históricas necessidades.

O projeto de educação, considerando os sujeitos históricos, a ser desenvolvido nas escolas públicas tem que estar, pois, pautado na realidade, visando a sua transformação, na medida em que se compreende que esta não é algo pronto e acabado. Não se trata, no entanto, de atribuir à escola nenhuma função salvacionista, mas reconhecer seu incontestável papel social no desenvolvimento de processos educativos, na sistematização e socialização da cultura historicamente produzida pelos homens.

Ao discutirmos a função social da educação e da escola, estamos entendendo a educação no seu sentido ampliado, ou seja, como prática social. O homem, no processo de transformação da natureza, instaura leis que regem a sua convivência com os demais grupos, cria estruturas sociais básicas que se estabelecem e se solidificam à medida que

vai se constituindo em *lócus* de formação humana. Nesse sentido, a escola como criação do homem só se justifica e se legitima diante da sociedade ao cumprir a finalidade para qual foi criada (OLIVEIRA; DOURADO; MORAES, 2007).

Assim, a escola no desempenho de sua função social de formadora de sujeitos históricos precisa ser um espaço de sociabilidade que possibilite a construção e socialização do conhecimento produzido, tendo em vista que esse conhecimento não é dado *a priori*. Trata-se de conhecimento vivo e que se caracteriza como processo em construção.

A educação, como prática social que se desenvolve nas relações estabelecidas entre os grupos, seja na escola ou em outras esferas da vida social, se caracteriza como campo social de disputa hegemônica, disputa essa que se dá, "na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classes" (FRIGOTTO, 2000, p. 25). Assim, a educação se constitui numa atividade humana e histórica que se define na totalidade das relações sociais.

Nessa ótica, as relações sociais desenvolvidas nas diferentes esferas da vida social, inclusive no trabalho, constituem-se em processos educativos, assim como os processos educativos desenvolvidos na escola consistem em processos de trabalho, desde que este seja entendido como ação e criação humanas. Contudo, na forma como se opera o modo de produção capitalista, a sociedade não se apresenta como totalidade, mas é compreendida a partir de fatores que interagem e que se sobrepõem de forma isolada.

Nessa perspectiva, "a educação e a formação humana terão como sujeito definidor as necessidades, as demandas do processo de acumulação de capital sob as diferentes formas históricas de sociabilidade que assumem" (FRIGOTTO, 2000, p. 30) e não o desenvolvimento de potencialidades e a apropriação dos conhecimentos culturais, políticos, filosóficos, historicamente produzidos pelos homens.

Segundo Frigotto (2000), a escola é uma instituição social que mediante sua prática no campo do conhecimento, valores, atitudes e, mesmo por sua desqualificação, articula determinados interesses e desarticula outros. É exatamente nessa contradição, existente no seu interior, que estão presentes os germes da mudança, como evidenciam as lutas aí travadas. Portanto, pensar a função social da escola, implica repensar o seu próprio papel, sua organização e o papel dos atores que a compõem, visando inseri-la em um projeto de transformação social mais amplo.

Nesse contexto, os dirigentes escolares, os professores, os pais e a comunidade em geral precisam entender que a escola é um espaço contraditório e, portanto, se torna fundamental que ela construa seu projeto político-pedagógico. Cabe ressaltar, nessa direção, que qualquer ato pedagógico é um ato dotado de sentido e se vincula a

determinadas concepções (autoritárias ou democráticas) que podem estar explícitas ou não.

Assim, pensar a função social da educação e da escola implica problematizar a escola que temos na tentativa de construirmos a escola que queremos. Nesse processo, a articulação entre os diversos segmentos que compõem a escola e a criação de espaços e mecanismos de participação são prerrogativas fundamentais para o exercício do jogo democrático na construção de um processo de gestão democrática¹¹.

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: DIMENSÕES E DESAFIOS

O sistema educacional brasileiro estruturou-se de modo mais sistemático a partir da década de 1930, com a criação do hoje chamado Ministério da Educação. Ao longo de várias décadas a educação foi sendo desconcentrada e descentralizada. Observa-se que pouco a pouco algumas atribuições e competências foram sendo repassadas da União para os estados e desses para os municípios. Na constituição federal de 1988 os municípios já aparecem como entes federados e com atribuições bem definidas, sobretudo no que tange à oferta do ensino fundamental e da educação infantil. A LDB (Lei n. 9.394/96) confirma essa tendência e também já aponta para progressivos graus de autonomia das escolas, sobretudo no tocante aos aspectos pedagógicos e financeiros.

A LDB também estabelece a gestão democrática e o projeto político-pedagógico da escola como parâmetros fundamentais da gestão e da organização escolar. Tais assertivas consagram de alguma forma os mecanismos e ações de gestão democrática da educação que vinham sendo construídos na educação brasileira desde o período de redemocratização do país a partir da década de 1980, a exemplo do conselho escolar, regimento escolar, grêmios estudantis, eleição direta para o cargo de diretor(a), plano de carreira, dentre outros. A gestão colegiada, com ampla participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em geral, ganha realce, tendo em vista a construção da autonomia escolar e da educação de qualidade

A educação brasileira é, no entanto, estruturada a partir dos municípios e dos estados que compõem a federação. A LDB estabeleceu competências bem específicas para a União, estados e municípios, de tal forma que se pode afirmar que há

¹¹ A gestão aqui deve ser entendida no sentido amplo, não apenas como gestão de processos administrativos, mas como gestão de processos político-pedagógicos, envolvendo os diversos momentos de participação e de estruturação da unidade escolar. Nessa concepção de gestão, a função do dirigente escolar não se restringe ao desenvolvimento das atividades burocráticas e a organização do trabalho na escola. Pauta-se, sim, em ações colegiadas, articuladas com os atores sociais que o compõem.

no Brasil um *sistema plural de educação*, que deve ser organizado por meio de um *regime de colaboração*. A gestão cooperativa é, pois, uma premissa na implementação de programas, projetos e ações no campo da educação, em que pese as diferentes perspectivas políticas, teóricas e de orientação didático-pedagógica de cada município ou estado.

Na última década ocorreu no Brasil um intenso processo de municipalização do ensino fundamental e de estruturação da oferta de educação infantil por meio dos municípios, em obediência ao que estabelece a LDB e a lei do FUNDEF. Essas mudanças ocorreram, no entanto, sem que houvesse uma maior distribuição de recursos para que os municípios dessem conta dessas novas competências. O FUNDEB surgiu, em parte, para corrigir algumas dessas distorções. Ao invés de focar no ensino fundamental, o novo fundo busca atender a toda educação básica, considerando em parte as especificidades de cada nível ou modalidade de educação. A definição de parâmetros ou insumos para *garantia de um padrão mínimo de qualidade* passou a ser discutida mais fortemente, tendo em vista instituir um custo-aluno mais adequado em termos da qualidade da oferta. Nesse sentido, a União e os estados precisam colaborar com os municípios na ampliação dos recursos necessários para a oferta de ensino de qualidade. Isso significa ampliar o diálogo para definir melhor os parâmetros do *regime de colaboração* e também avançar na gestão democrática da educação nacional.

Tal discussão implica em compreender o conceito de qualidade da educação. No contexto atual, observam-se duas compreensões básicas de qualidade da educação. Uma, decorrente de uma orientação econômica-produtiva em que se impõe o desenvolvimento de competências para o trabalho, considerando o atual regime de acumulação flexível. Nessa lógica econômica, as transformações constantes e acentuadas no mundo do trabalho e nos perfis profissionais demandam um tipo de formação mais flexível e permanente. Os trabalhadores precisam, pois, desenvolver competências que os tornem aptos para inserção no mercado de trabalho. Tal responsabilidade é, pois, cada vez mais individual. A composição da força de trabalho, nesse contexto de avanço das tecnologias (que eliminam postos de trabalho), parece exigir maiores habilidades intelectuais, tendo em vista o seu aproveitamento na chamada sociedade ou economia do conhecimento.

A segunda compreensão acerca da qualidade da educação decorre de perspectiva histórica e de luta pela ampliação da educação como direito. As lutas em prol da democratização da educação vinculam-se a uma perspectiva mais ampla do *estado de direito*, de constituição de um *estado social* e de uma democracia efetiva e substantiva, que inclua uma real democratização do fundo público, como expressão da riqueza produzida pelo conjunto da sociedade. A gratuidade, a obrigatoriedade, a laicidade, a gestão democrática e a oferta da educação escolar com qualidade social são elementos históricos dessa vertente.

Nessa direção, a qualidade da educação é compreendida na sua complexidade, considerando os seus diferentes nexos constitutivos. Isso envolve dimensões extra e intraescolares. No plano mais amplo, ou melhor, do espaço social, é preciso considerar as questões socioeconômicas e culturais dos entes envolvidos. No plano do estado, numa perspectiva social, é preciso considerar a dimensão dos direitos, das obrigações e das garantias. No plano mais específico, ou melhor, no âmbito dos sistemas e das escolas, faz-se necessário considerar as condições de oferta do ensino, gestão e organização do trabalho escolar, formação, profissionalização e ação pedagógica e, ainda, acesso, permanência e desempenho escolar.

As pesquisas mais recentes sobre o custo-aluno em escolas públicas (FARENZENA, 2005; OLIVEIRA et. al., 2005; CAMARGO et. al., 2006; PINTO, 2002; CASTRO; DUARTE, 2007) indicam certas condições que parecem consubstanciar uma escola com condições para oferta de ensino de qualidade. Nesse sentido, destacam-se as escolas com: a) quadro de professores qualificados; b) existência de carga horária docente disponível para o desenvolvimento de atividades que não sejam de aula; c) dedicação dos professores a uma só escola; d) aumento de salário de acordo com a formação continuada e titulação; e) corpo docente pertencente ao quadro efetivo; f) dedicação dos não-docentes a uma só escola; g) instalações bem conservadas; h) existência de biblioteca e laboratório(s); i) motivação para o trabalho; j) diretor eleito e com experiência docente e de gestão; l) participação da comunidade escolar; m) integração da escola com a comunidade local e existência de Conselho Escolar (ou equivalente) atuante; n) cuidados com a segurança da comunidade escolar.

Embora esses aspectos ou condições não sejam suficientes para a garantia de uma escola de qualidade, eles certamente interferem na qualidade do processo ensino-aprendizagem, assim como o custo-aluno anual praticado em cada estado ou município. A discussão sobre a escola de qualidade implica, pois, discutir as *condições básicas para oferta de um ensino de qualidade*, o que inclui insumos, variáveis e dimensões básicas e imprescindíveis¹².

Além disso, uma escola de qualidade é certamente aquela que possui clareza quanto a sua *finalidade social*, o que em geral se dá por meio do projeto político-pedagógico e da gestão democrática. A escola precisa observar o cumprimento do seu papel no que tange à atualização histórico-cultural dos educandos mediante apreensão dos saberes historicamente produzidos pelo conjunto da sociedade. Além disso, é preciso verificar se as escolas estão assumindo claramente o papel de promover ativamente, por intermédio do trabalho docente e dos recursos pedagógicos disponíveis, a relação dos alunos com os saberes que lhes permitam desenvolver

¹² Há, também, grandes desafios no tocante a expansão das matrículas nos diferentes níveis e modalidades de educação, como evidenciam as Tabelas 1, 2, 3 e 4, em anexo.

conhecimentos, habilidades, atitudes e valores necessários para a vida produtiva e cidadã, considerando as transformações em curso na sociedade contemporânea.

Todavia, em que pese os avanços já registrados atualmente em muitas escolas públicas, não se pode reduzir a problemática da qualidade a uma discussão de custos e de insumos indispensáveis, embora sem eles seja extremamente difícil a produção uma escola de boa qualidade. A discussão mais ampla da qualidade certamente implica em considerar outras dimensões que afetam os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, como, por exemplo, o contexto sócio-econômico-cultural dos estudantes, o atendimento às expectativas sociais dos alunos e pais, o atendimento aos direitos das crianças, adolescentes e jovens, os processos de organização e gestão da escola, a participação efetiva da comunidade, o planejamento pedagógico, as práticas curriculares e os processos educativos, a formação e a prática docente, a dinâmica de avaliação discente e o compromisso docente com o sucesso escolar do aluno.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP-MEC. Indicadores da qualidade na educação. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. Educ. Soc., Campinas, v. 22, n. 75, 2001.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Caxambu, MG: Anped/Gt Estado e Política Educacional, 2007. p.1-16.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. A educação como políticas públicas. 2 ed. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina Vinhais. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2004, p.147.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. Brasília, 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, D.O. U, 5/10/1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12/9/1996. Diário Oficial da União, Brasília, Seção I, p. 18.109, 13/09/1996.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96 – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

BRASIL. MEC.PDE: razões, princípios e programas. Brasília, 2007. 43p.

CAMARGO R. B. et. al. Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica. Brasília: INEP, 2006. v.2, 140p.

CARNOY, Martin. Mundialização e reforma na educação. Brasília: Unesco, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da Educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas. Caxambu, MG: Anped/Gt Estado e Política Educacional, 2007. p.1-25.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CURY, Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) – v.23, n.3, p.483-495, set./dez.2007. Porto Alegre: ANPAE, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos conselhos escolares. Brasília, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLVEIRA, João F.; SANTOS, Catarina de A. A qualidade da educação: conceitos e definições. Série documental: textos para discussão INEP, Brasília, v. 24, n. 22, p. 05-34, 2007.

FARENZENA, Nalú. Introdução: estudo do custo aluno/ano em escolas da educação básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade – itinerários de pesquisa. FARENZENA, Nalú (Org.). Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005. p.11-28.

CARAPETO, Naura F. (org). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a crise do capitalismo real. 4 ed. São Paulo: 2000.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Censo da educação Básica. Brasília: Inep, 2007.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, João F. et al. O custo-aluno anual em escolas públicas de qualidade no Estado de Goiás. Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005. p.51-70.

OLIVEIRA, João F.; DOURADO, Luiz F.; MORAES, Karine N. Políticas e gestão na educação. Escola de Gestores. Brasília MEC/Escola de Gestores, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Theresa. *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2ª ed., 2002.

PARO, Vitor Henrique. Situação e perspectivas da educação brasileira: uma contribuição. In: Gestão democrática da escola pública. 3. ed. São Paulo: Ática, 2001 (p.83-105).

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002) Educação e Sociedade, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

PONCE, Aníbal. Educação e luta de classes. Trad. José Severo de S. Pereira. 5ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985

RIFKIN, Jeremy. A era do acesso. São Paulo: Makron Books, 2001.

RIFKIN, Jeremy. O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

SAVIANI, Dermeval. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. p.423-440.

STIGLITZ, Joseph E. A globalização e seus malefícios. São Paulo: Futura, 2002.

VEIGA, Ilma P. Alencastro. Perspectiva para Reflexão em torno do projeto político-pedagógico, *In: Escola: Espaço do projeto político-pedagógico*, Campinas SP, Papirus, 1998.

VEIGA, Ilma P. Alencastro. Projeto político-pedagógico da Escola: uma construção coletiva, *In: Projeto político-pedagógico da Escola: uma construção possível*, 7ª edição, Campinas SP, Papirus, 1998.

VIEIRA, Sofia L.; FARIAS, Isabel M. S. de. Política educacional no Brasil: introdução histórica. Brasília: Liber Livro Editora, 2007. p. 143-171.

ANEXOS

Tabela 1 – Matrículas nas etapas/modalidades de educação básica no período de 2004 a 2007.

Etapas/ Mod. de Educação Básica	Matrículas nos anos					
	2004	2005	2006	2007	Diferença 2006-2007	Variação % 2006-2007
Educação Infantil	6.903.763	7.205.039	7.016.095	6.494.616	-521.479	-7,43
Ensino Fundamental	34.012.434	33.534.700	33.282.663	32.086.188	-1.196.475	-3,59
Ensino Médio	9.169.357	9.031.302	8.906.820	8.360.664	-546.156	-6,13
EJA	5.718.061	5.615.426	5.616.291	4.980.827	-635.464	-11,31
Educação Especial	371.382	378.074	375.488	336.702	-38.786	-10,33
Educação Profissional	676.093	707.263	744.690	688.648	-56.042	-7,53
TOTAL	56.851.090	56.471.804	55.942.047	52.947.645	2.994.402	-5,35

Fonte: INEP (2007)

Tabela 2 - Evolução da matrícula nas etapas/modalidades de educação básica, por dependência administrativa, ao longo dos últimos quatro anos

Evolução da matrícula na educação básica, por dependência administrativa, ao longo dos últimos quatro anos:				
	2004	2005	2006	2007
Total	56.851.090	56.471.804	55.942.047	52.969.456
Estadual	24.351.782	23.571.777	23.175.567	21.914.653
Municipal	24.949.623	25.286.425	25.243.156	24.516.221
Privada	7.371.305	7.431.103	7.346.203	6.358.746
Federal	178.380	182.499	177.121	179.836

Fonte: INEP (2007)

Tabela 3 - Matrículas na Educação Básica por unidade da federação e dependência administrativa em 2007

Matrículas na Educação Básica por unidade da federação e dependência administrativa					
Brasil / Regiões /	Matrícula 2007				
Ufs	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	52,969,456	179,836	21,914,653	24,516,221	6,358,746
Norte	5,160,043	16,987	2,177,384	2,669,313	296,359
Rondônia	480,296	577	257,373	184,522	37,824
Acre	248,520	509	152,686	83,763	11,562
Amazonas	1,161,553	3,668	501,007	597,767	59,111
Roraima	136,148	2,273	94,286	31,936	7,653
Pará	2,484,391	7,618	790,340	1,555,461	130,972
Amapá	223,548	0	151,094	52,479	19,975
Tocantins	425,587	2,342	230,598	163,385	29,262
Nordeste	16,681,398	53,981	5,124,910	9,855,001	1,647,506
Maranhão	2,284,487	4,569	545,432	1,559,184	175,302
Piauí	1,056,726	5,310	335,191	616,041	100,184
Ceará	2,677,399	6,702	645,165	1,669,455	356,077
R. G. do Norte	975,019	5,086	359,073	468,255	142,605
Paraíba	1,149,866	5,147	451,022	595,843	97,854
Pernambuco	2,582,773	10,998	922,770	1,318,664	330,341
Alagoas	997,613	2,592	275,728	637,830	81,463
Sergipe	623,649	4,605	234,911	316,402	67,731
Bahia	4,333,866	8,972	1,355,618	2,673,327	295,949
Sudeste	20,550,441	70,568	9,283,483	8,109,617	3,086,773
Minas Gerais	5,110,537	28,170	2,547,210	1,923,530	611,627
Espírito Santo	930,136	7,802	310,720	489,981	121,633
Rio de Janeiro	3,880,666	30,250	1,348,109	1,826,019	676,288
São Paulo	10,629,102	4,346	5,077,444	3,870,087	1,677,225
Sul	6,901,898	24,827	3,413,568	2,623,483	840,020
Paraná	2,729,363	3,234	1,353,784	1,047,035	325,310
Santa Catarina	1,570,856	7,250	737,697	639,944	185,965
R.G. do Sul	2,601,679	14,343	1,322,087	936,504	328,745
Centro-Oeste	3,675,676	13,473	1,915,308	1,258,807	488,088
M. G. do Sul	690,998	1,034	305,143	306,039	78,782
Mato Grosso	862,835	3,349	439,165	353,738	66,583

Goiás	1,485,387	5,979	669,947	599,030	210,431
Distrito Federal	636,456	3,111	501,053	0	132,292

Fonte: INEP (2007)

Tabela 4 - Estabelecimentos de Ensino por UF e Dependência Administrativa em 2007

Estabelecimentos de Ensino por UF e Dependência Administrativa

U.F.	Total	ESTADUAL	FEDERAL	MUNICIPAL	PRIVADA
Brasil	198,502	33,131	235	132,571	32,565
RONDÔNIA	1,782	392	2	1,200	188
ACRE	1,713	675	1	1,002	35
AMAZONAS	5,389	563	5	4,594	227
RORAIMA	722	391	3	312	16
PARÁ	12,363	1,054	9	10,764	536
AMAPÁ	796	428		298	70
TOCANTINS	2,082	548	2	1,359	173
MARANHÃO	13,781	1,232	7	11,724	818
PIAUÍ	7,413	799	5	6,120	489
CEARÁ	11,047	682	7	8,653	1,705
RIO GRANDE DO NORTE	4,303	790	11	2,876	626
PARAÍBA	6,479	1,069	8	4,830	572
PERNAMBUCO	10,388	1,107	11	7,478	1,792
ALAGOAS	3,408	340	4	2,745	319
SERGIPE	2,499	399	4	1,816	280
BAHIA	21,593	1,681	15	18,200	1,697
MINAS GERAIS	17,804	3,911	31	9,982	3,880
ESPÍRITO SANTO	3,821	605	10	2,700	506
RIO DE JANEIRO	9,630	1,654	35	4,921	3,020
SÃO PAULO	25,880	5,735	8	11,394	8,743
PARANÁ	9,029	2,085	12	5,083	1,849
SANTA CATARINA	6,713	1,418	13	4,231	1,051
RIO GRANDE DO SUL	10,155	2,818	17	5,371	1,949
MATO GROSSO DO SUL	1,587	367	1	783	436
MATO GROSSO	2,762	661	3	1,765	333
GOIÁS	4,398	1,108	9	2,370	911
DISTRITO FEDERAL	965	619	2		344

Fonte: INEP (2007)

CAPÍTULO V

A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E AS PERSPECTIVAS DE UMA AVALIAÇÃO EMANCIPATÓRIA¹³

No período de 28 de março a 01 de abril de 2010 foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae), no Brasil, que teve como tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Dessa conferência resultou um documento final com análises, diretrizes, metas, ações e estratégias para a implantação de um Sistema Nacional de Educação¹⁴, tendo em vista a elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE (2011-2020). No final de dezembro de 2010, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 8.035/2010 do PNE¹⁵, elaborado no âmbito do Ministério da Educação (MEC), em obediência à Emenda Constitucional (EC) n. 59, de 11 de novembro de 2009.

Nesse contexto, o presente artigo busca, por um lado, dialogar com a avaliação do PNE (2001-2010)¹⁶ e com as proposições do documento final da Conae (CONAE, 2010) e, por outro, analisar a avaliação da Educação Básica (EB) no Brasil¹⁷, tendo por

¹³ Publicado originalmente em: GARCIA, Luciane Terra dos Santos; FREITAS, Alessandra Cardoso de. (Org.). Gestão Educacional Democrática avaliação e práticas. 1ed.Lagoa Nova - RN: Editora da UFRN - EDUFRN, 2016, v. 1, p. 27-52.

¹⁴ O documento final da Conae encontra-se disponibilizado no site: <http://conae.mec.gov.br/>. Acesso em 05 de maio de 2012.

¹⁵ Até o final de agosto de 2012, depois de receber mais de três mil emendas, o referido PNE não havia sido aprovado no Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em 27 de agosto de 2012.

¹⁶ O MEC realizou uma avaliação do PNE, considerando o período 2001-2008. Essa avaliação encontra-se disponível no endereço: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>. Acesso em 04 de maio de 2012.

¹⁷ A educação básica, formada pela educação infantil (zero a cinco anos), ensino fundamental (seis a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos), “tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (Cf artigos 21 e 22 da LDB).

base as tendências de avaliação no cenário internacional, as orientações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/1996), as políticas e os exames nacionais existentes no país desde os anos 1990, tendo em vista superar os desafios atuais desse nível de ensino, sobretudo no sentido assegurar a elaboração e implantação de uma política efetiva de avaliação democrática, formativa e emancipatória¹⁸.

O PAPEL DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO CENÁRIO DAS REFORMAS EDUCATIVAS INTERNACIONAIS

As transformações econômicas e políticas ocorridas no cenário internacional e no Brasil, desde os anos 1980, decorrentes da reestruturação produtiva, da mundialização do capital e da revolução tecnológica, se articularam de modo orgânico ao ideário e às orientações do neoliberalismo. O modo de regulação neoliberal implicou, por sua vez, em mudanças no papel e na forma de atuação do estado, bem como nas políticas educacionais que passaram a ser orientadas cada vez mais pela lógica do mercado e da competição (CARNOY, 2002; LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2012).

No âmbito econômico, o neoliberalismo advogava uma livre economia, sustentada pela livre iniciativa, pela liberdade de escolha, pela ênfase no mercado e pelo chamado *governo mínimo*, no contexto da emergência de uma regulação supranacional, ou melhor, uma regulação decorrente da globalização produtiva do capital internacional. O regime de *acumulação flexível*, em processo de estruturação desde os anos 1980, implicava em instituir um mercado de produção e de consumo mais disperso geograficamente, em razão dos interesses do capital na produção de uma mais valia globalizada. Essas mudanças na base da produção trouxeram alterações importantes para o mundo do trabalho e do consumo. Por sua vez, a flexibilização da produção e do consumo vem orientando cada vez mais as demandas por formação de trabalhadores, considerando os novos perfis profissionais e a necessidade do desenvolvimento de novas competências e habilidades profissionais (HARVEY, 1992; AFONSO, 2001).

Os novos processos de regulação das políticas públicas e, particularmente, educacionais, passaram a ser orientados por uma perspectiva de estado-mercado, consubstanciando o chamado *estado avaliador*. A racionalidade econômica, mercantil e competitiva, chamada de *quase-mercado*, passa a pautar as políticas, programas, ações e mecanismos no âmbito da educação, dentro de uma perspectiva híbrida de financiamento público e de regulação do mercado. Adotou-se, em vários países do mundo, a ideia de que a competição entre sistemas de ensino, escolas e professores promovem a melhoria do desempenho dos alunos e, nessa lógica, era preciso ampliar a

¹⁸ Versão preliminar deste texto foi publicada na Revista Retratos da Escola, publicação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

autonomia das escolas, bem como a participação e a responsabilização dos professores e gestores educacionais e, ainda, aumentar a *livre escolha* dos pais, uma vez que são consumidores de produtos educacionais no mercado educativo, devendo ter papel significativo na regulação pela procura/demanda por escolas com alto desempenho (AFONSO, 2001; BARROSO, 2006).

Nesse contexto, foram propostas políticas de *currículo*, voltadas para o desenvolvimento de competências e capacidades necessárias ao trabalhador dito polivalente e flexível, em um processo de individualização e responsabilização profissional crescente. Também foram sendo formuladas e implantadas políticas de *gestão* pautadas por princípios, valores, processos e técnicas da iniciativa privada, que resultassem em maior eficiência, produtividade e controle do trabalho escolar. A escola, nessa perspectiva, é vista cada vez mais como uma organização que deve adotar uma abordagem gerencial centrada no mapeamento e resolução dos seus problemas; essa nova identidade organizacional deve consubstanciar-se por meio de mudanças na gestão e no papel do gestor, na introdução de inovações organizacionais com a estruturação de equipes responsáveis pelo desenvolvimento de projetos inovadores, na busca constante de eficiência e eficácia, na adoção parcerias e na lógica de resultados e desenvolvimento do potencial. Nessa mesma direção, as políticas de *financiamento* da educação tornaram-se mais associadas à lógica de custo-benefício, com forte presença do estado na redistribuição e regulação dos gastos e investimentos, por meio de processos de descentralização dos recursos. Os *professores* também foram alvo das políticas de inspiração neoliberal, mediante surgimento de políticas orientadas para a regulação e o controle profissional por meio da aferição e remuneração por desempenho, bem como definição de competências e certificações profissionais.

A *avaliação* educacional completa esse quadro de políticas que vem sendo implantadas em vários países desde os anos 1980 por meio de testes standardizados com ênfase nos resultados ou produtos educacionais. Nesse contexto, a avaliação educacional passa a servir, por um lado, para o controle e regulação do estado e, por outro, como mecanismo de introdução da lógica do mercado, objetivando maior competição e desempenho, além de reforçar valores como individualismo, meritocracia e competência (CATANI; DOURADO; OLIVEIRA, 2002). Em certa medida, a avaliação passa a constituir as matrizes curriculares de referência para os diferentes níveis e etapas de ensino, em lugar de um currículo básico de formação nacional (OLIVEIRA, 2009). Esse viés da avaliação também pode ser observado na vinculação crescente com a distribuição de recursos públicos e na adoção de políticas de remuneração docente que associa incentivos financeiros a desempenho. Assim, são estabelecidas metas para o processo ensino-aprendizagem, exigindo das escolas e dos professores *performances* compatíveis com metas decorrentes da avaliação dos resultados. A avaliação vem,

portanto, se ampliando por meio de testes ou exames massificados, alcançando, sobretudo, alunos, professores e gestores (AFONSO, 2001; PERONI, 2009; SOUSA, 2009).

O que se observa é que essa perspectiva de avaliação vem contribuindo para imputar maior responsabilidade às escolas e aos professores pelo rendimento dos alunos, desconsiderando condicionantes históricos e objetivos produzidos pelas políticas educacionais ou pela ausência do estado no cumprimento do seu dever de ofertar ensino de qualidade para todos como um direito social. No caso brasileiro, os dados resultantes dos próprios testes ou exames não têm evidenciado, em geral, uma melhoria significativa na aprendizagem dos alunos, indicando que as alterações esperadas por intermédio dos testes ou exames não vêm ocorrendo efetivamente¹⁹.

Percebe-se também que as modalidades de avaliação implantadas dentro dessa lógica competitiva contribuem para uma maior seletividade e discriminação social e profissional, em prejuízo de uma avaliação formativa, de caráter democrático, no contexto de um sistema unitário ou nacional de educação. As experiências progressistas nessa área indicam que a regulação por parte do estado não deve ser sinônimo de competição, mas de democracia e de emancipação, o que deve se efetuar com a participação da comunidade escolar (equipe gestora, professores, alunos e pais) numa perspectiva de construção de aprendizagens significativas, tendo por base o projeto político-pedagógico da instituição escolar.

A CENTRALIDADE DA AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO BRASIL

A Constituição Federal do Brasil evidencia no art.206, inciso VII, preocupação com a "garantia de padrão de qualidade" na Educação Básica (EB), embora não defina o que é qualidade, qual é o padrão que será garantido e como a qualidade será reconhecida ou avaliada. Já no art. 214, inciso III, que trata do estabelecimento do PNE, evidencia-se igual preocupação com a "melhoria da qualidade do ensino" sem, no entanto, dizer como alcançá-la ou avaliá-la²⁰.

É somente com a LDB (Lei n. 9.394/1996) que haverá maior vinculação entre avaliação e qualidade, destacando-se as incumbências do estado em termos de avaliação educacional. A avaliação das diferentes etapas da EB ganha centralidade com a LDB, seja do ponto de vista da avaliação externa, realizada pela União e pelos respectivos sistemas de ensino (estaduais e municipais) ou, seja do ponto de vista da avaliação da aprendizagem, que deve ocorrer no âmbito da escola.

¹⁹ Para acessar os resultados dos diferentes exames e índices da EB e da educação superior, consultar: www.inep.gov.br.

²⁰ Esse artigo sofreu alteração por meio da Emenda Constitucional n. 59, de 2009.

No tocante à avaliação externa, vemos no art. 8º da LDB que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, mas que é competência da União coordenar a “política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, (§ 1º). Em matéria específica de avaliação, observa-se que é responsabilidade da União, conforme art. 9º

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Portanto, a avaliação do rendimento escolar é uma das atribuições da União no processo de coordenação da política nacional, o que não impede que estados e municípios também possam ter iniciativas de avaliação do desempenho escolar em seus respectivos sistemas de ensino, o que já vem ocorrendo na última década, mesmo que a União tenha criado e implantado exames e indicadores de abrangência nacional. Nessa direção, destacam-se os seguintes exames implantados pelo governo federal para a EB, com os respectivos anos de criação: Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb (1994)²¹, Exame Nacional do Ensino Médio – Enem (1998), Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja (2002), Prova Brasil (2005), Provinha Brasil (2007), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (2007), Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente (2010)²². Todos esses exames sofreram alterações ao longo do processo de execução, nos diferentes governos, mas estão todos sendo realizados em conformidade com sua periodicidade.

Verifica-se que a criação de exames tem estado associada, cada vez mais, à tentativa de induzir professores e escolas a realizarem seu trabalho em função das diferentes matrizes curriculares de referência que são utilizadas para a elaboração dos

²¹ O Saeb, conforme estabelece a Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Aneb é realizada por amostragem das Redes de Ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Por manter as mesmas características, a Aneb recebe o nome do Saeb em suas divulgações; A Anresc é mais extensa e detalhada que a Aneb e tem foco em cada unidade escolar. Por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações. Cf. <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>.

²² Além desses exames, o ministro da educação, Aloizio Mercadante, anunciou para 2012 a criação de uma avaliação (nova Provinha Brasil) que medirá a qualidade da alfabetização das crianças aos 8 anos de idade. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/search?Subject%3Alist=Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 04 de maio de 2012.

testes ou exames. Assim, são os testes ou exames que induzem o currículo e não os currículos básicos, definidos nacionalmente, que servem de base para os possíveis exames. Há, portanto, uma inversão pedagógica nesse processo, pois se julga que os exames nacionais são capazes de induzir mudanças mais aceleradas na prática docente e no trabalho escolar, tendo em vista um melhor trabalho dos professores e rendimento dos alunos. Desse modo, a incumbência da União de “estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (Art. 9º, inciso IV) se faz por meio dos testes ou exames nacionais, embora formalmente os currículos estejam estabelecidos mediante pareceres e resoluções específicas do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A LDB, no processo de regulação e supervisão dos sistemas de ensino, por nível e etapa de ensino ou educação, também estabelece atribuições distintas para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É a União que deve, por exemplo, “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (art. 9º, inciso VIII), bem como “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (inciso IX). De igual modo, cabe aos estados “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 10, inciso IV) e aos municípios também “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 11, inciso IV). De modo geral, a União, os estados, distrito federal e municípios contam, para esses processos, com os seus respectivos conselhos de educação, com atribuições de legislar na área de educação, e normalmente com uma estrutura de supervisão e acompanhamento nos respectivos setores de educação²³.

No tocante à avaliação interna, a LDB, em seu art.12, estabelece que:

os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos

²³ Cabe lembrar, ainda, conforme a LDB, artigo 7º, que “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.”

alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola.

Por sua vez, cabe aos docentes “zelar pela aprendizagem dos alunos” e “estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento” (art. 13). Como se vê, a LDB reforça, no âmbito da escola, a preocupação com o rendimento ou a *contabilidade* do que foi ou não apreendido, indicando a necessidade de recuperação para os alunos com menor rendimento e a necessidade de acompanhar a frequência. De cada docente é cobrado a aprendizagem dos alunos e a recuperação daqueles com menor rendimento. Embora não se explicita claramente uma concepção de avaliação, percebe-se um caráter redutor e conservador, pois não contribui para uma cultura democrática, formativa e emancipadora de avaliação, que busque superar a cultura da nota e da prova em favor de uma cultura de desenvolvimento do aluno e de construção de conhecimentos e aprendizagens significativas nas diferentes áreas do conhecimento.

A LDB traz, todavia, no art. 24, inciso V, uma compreensão um pouco mais ampla e significativa da avaliação, embora entendida como verificação do rendimento escolar, ao definir que a EB, nos níveis fundamental e médio, deve observar os seguintes critérios:

- a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;
- b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;
- c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;
- d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;
- e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos.

Destaca-se aqui mais a perspectiva de avaliação continuada, cumulativa e qualitativa do desempenho do aluno, embora isso não tenha sido reforçado nas incumbências da escola e do professor. Além disso, a avaliação assume uma perspectiva bastante flexível no tocante à aceleração ou avanço dos estudos mediante verificação do aprendizado ou aproveitamento de estudos.

Cada etapa da EB também apresenta sua especificidade em termos de avaliação na LDB. Na Educação Infantil (EI) a avaliação deve ocorrer por meio de “acompanhamento e registro” do desenvolvimento da criança, “sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental” (art. 31). No Ensino Fundamental (EF), que visa à formação básica do cidadão, “os estabelecimentos que

utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino” (art. 32, § 2º). No Ensino Médio (EM), a avaliação apresenta-se associada à concepção de currículo, cabendo aos estabelecimentos de ensino, conforme art. 36, adotar “metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes” e organizar “os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação” para que ao final do ensino médio o educando demonstre: “I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna; II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem”.

Essas diretrizes e parâmetros para a avaliação educacional, em geral, externas e/ou internas às instituições de EB, não induzem e apoiam um processo de autoavaliação da escola, que leve em conta dimensões mais amplas, tais como: condições de oferta do ensino, ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação, processos ensino-aprendizagem, gestão escolar democrática, organização do trabalho escolar, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, espaço físico escolar e acesso, permanência e sucesso na escola (AÇÃO EDUCATIVA, 2004; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

A avaliação diagnóstica, formativa e democrática, externa ou interna à escola, implica reconhecer que

A qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos, ressaltando que a qualidade deve ser mediada por fatores e dimensões extra e intraescolares. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.9).

A melhoria da qualidade do ensino, com a consequente melhoria do rendimento escolar, implica certamente em insumos indispensáveis que garantam um padrão de qualidade nas condições de oferta em âmbito nacional, o que inclui condições de trabalho satisfatórias e pessoal valorizado, motivado e engajado no processo educativo. As pesquisas mostram que professores “engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo” fazem diferença na construção de uma escola de qualidade (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.11). Todavia, não se pode medir o rendimento escolar e imputar aos professores a culpa pelo baixo desempenho, pois se deve levar em conta “as condições objetivas de ensino, as desigualdades sociais, econômicas e culturais dos alunos, bem como a desvalorização profissional e a possibilidade restrita de atualização permanente dos profissionais da educação” (p.11). Todos esses aspectos

implicam ainda reconhecer que precisamos construir uma qualidade social da escola, “uma qualidade capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (p.11).

A EDUCAÇÃO BÁSICA: ESTRUTURA, REALIDADE E DESAFIOS

A Constituição Federal de 1988 (art. 205) e a LDB (art. 2º) estabeleceram que a educação, como dever do Estado, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa ou educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Essas finalidades devem ser alcançadas, sobretudo, no nível obrigatório e gratuito da educação escolar, qual seja: a EB, que, conforme a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que altera o art. 208 da CF, passa a ser “dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

É a EB, portanto, formada pela Educação Infantil (EI), Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio (EM), compreendendo várias modalidades de educação²⁴, que se constitui em instrumento primordial para a “formação comum indispensável” e para o “exercício da cidadania” no Brasil, pois compreende o conjunto da sociedade numa etapa fundamental da vida dos cidadãos. Além disso, uma EB de qualidade para todos é condição essencial para o desenvolvimento sustentável, pois o país dificilmente avançará do ponto de vista do crescimento econômico, científico e tecnológico, com inclusão social, sem uma EB que contribua para a melhoria da qualidade de vida e para a redução das desigualdades sociais. A universalização da EB de qualidade para todos constitui-se, assim, fator econômico-social estratégico para a consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional orientado para a distribuição de renda e igualdade social. Nessa direção, considerando o contexto de extrema desigualdade econômica e social existente no Brasil, torna-se imprescindível a ampliação de recursos públicos para a educação pública, gratuita e de qualidade para todos, visando contribuir na resolução dos diferentes problemas que afetam a educação brasileira²⁵.

A EB para todos, na Constituição Federal e na LDB, embora organizada em três etapas, distintas e complementares, sugere uma compreensão unitária de educação

²⁴ As modalidades de educação compreendem formas peculiares de desenvolvimento da EB, dadas suas especificidades: educação profissional, educação escolar indígena, educação do campo, educação especial, educação de jovens e adultos, bem como educação a distância e tecnologias de informação e comunicação.

²⁵ Em 2010 o Brasil aplicou cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação. O governo federal vem defendendo que esse percentual seja de 7,5% no novo PNE, enquanto diferentes entidades da sociedade civil organizada entendem que esse percentual deva chegar a 10% do PIB até o final da nova década.

pública, democrática e de qualidade, como dever do Estado. As três etapas da EB cumprem, pois, papéis essenciais na formação das crianças, adolescentes e jovens e, ainda, na formação de adultos que não tiveram acesso a esse nível de ensino na idade própria. De modo mais específico, a EI, englobando a creche (zero a três anos) e a pré-escola (quatro a cinco anos) objetiva “o desenvolvimento integral da criança” (art. 29). Já o EF, de nove anos de duração (seis a quatorze anos) visa formar o cidadão, mediante à aquisição de conhecimentos, capacidades, habilidades, atitudes e valores, dentre outros. O EM, por sua vez, deve contribuir para consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos, assim como desenvolver formação ampla que permita o prosseguimento de estudos, a inserção no mundo do trabalho, o aprimoramento como pessoa humana e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática (art.32).

As finalidades estabelecidas para a EB estão longe de serem plenamente cumpridas, quer no que se refere ao acesso, pois ainda convivemos com significativas taxas de evasão escolar; quer no que se relaciona à permanência, envolvendo a qualidade dos processos educativos e das condições para a sua realização²⁶. Os princípios inscritos na Constituição Federal, no art. 206, continuam a ser um desafio para o estado, envolvendo obrigatoriamente as diferentes instâncias administrativas, por meio de políticas, programas, projetos e ações, a União, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, uma vez que ainda se faz necessário garantir a(o): a) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; b) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; c) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; d) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e) valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; f) gestão democrática do ensino público; g) padrão de qualidade; g) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

A EB no Brasil abriga mais de 50 milhões de crianças, adolescentes, jovens e adultos, o que corresponde a quase 30% da população brasileira (Tabela 01). Cada etapa ou modalidade de EB apresenta especificidades, problemas e desafios próprios, dadas suas características didático-pedagógicas e sua oferta por intermédio dos municípios, estados e união. Obrigatória constitucionalmente, de quatro a 17 anos, exige, para sua efetiva universalização, maior nível de articulação e colaboração dos entes federados. Nos próximos anos, constituir-se-ão como seus grandes desafios: a regularização do fluxo escolar, conforme faixa etária; a ampliação da jornada escolar, tendo em vista a implantação da escola de tempo integral, com projetos político-pedagógicos

²⁶ Sobre os indicadores educacionais no Brasil, consultar dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): <http://portal.inep.gov.br/>

consistentes; e a elevação da qualidade do processo ensino-aprendizagem, visando a um desempenho de padrão internacional.

Tabela 01 – Evolução do número de matrículas na Educação Básica por Modalidade e Etapa de ensino - Brasil – 2007 – 2011

Ano	Matrículas de Educação Básica por Modalidade e Etapa de Ensino												
	Total Geral	Ensino Regular								Educação de Jovens e Adultos		Educação Especial	
		Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio	Educação Profissional (Concomitante e Subsequente)	Fundamental	Médio	Classes Especiais e Escolas Exclusivas	Classes Comuns (Alunos Induídos)
		Total	Creche	Pré-escola	Total	Anos Iniciais	Anos Finais						
2007	53.028.928	6.509.868	1.579.581	4.930.287	32.122.273	17.782.368	14.339.905	8.369.369	693.610	3.367.032	1.618.306	348.470	306.136
2008	53.232.868	6.719.261	1.751.736	4.967.525	32.086.700	17.620.439	14.466.261	8.366.100	795.459	3.295.240	1.650.184	319.924	375.775
2009	52.580.452	6.762.631	1.896.363	4.866.268	31.705.528	17.295.618	14.409.910	8.337.160	861.114	3.094.524	1.566.808	252.687	387.031
2010	51.549.889	6.756.698	2.064.653	4.692.045	31.005.341	16.755.708	14.249.633	8.357.675	924.670	2.860.230	1.427.004	218.271	484.332
2011	50.972.619	6.980.052	2.298.707	4.681.345	30.358.640	16.360.770	13.997.870	8.400.689	993.187	2.681.776	1.364.393	193.882	558.423
Δ% 2010/2011	-1,1	3,3	11,3	-0,2	-2,1	-2,4	-1,8	0,5	7,4	-6,2	-4,4	-11,2	15,3

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Notas:

- 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).
- 2) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.
- 3) Ensino fundamental: inclui matrículas de turmas do ensino fundamental de 8 e 9 anos.
- 4) Ensino médio: inclui matrículas no ensino médio integrado à educação profissional e no ensino médio normal/magistério.
- 5) Educação especial classes comuns: as matrículas já estão distribuídas nas modalidades de ensino regular e/ou educação de jovens e adultos.
- 6) Educação de jovens e adultos: inclui matrículas de EJA presencial e semipresencial e EJA integrada à educação profissional de nível fundamental e médio.

Fonte: BRASIL (2012, p. 7).

A análise da evolução da EB nas últimas décadas indica que ocorreram avanços importantes no tocante à universalização do atendimento, sobretudo do ensino fundamental, na ampliação do conceito o macroplanejamento da educação, com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no financiamento da EB como um todo, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na ampliação do sistema de informações, acompanhamento e avaliação e na formação e valorização do magistério, mediante o Piso Nacional de Salário e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica²⁷. Todavia, os avanços registrados não foram capazes de resolver os problemas de acesso e permanência com qualidade; de planejamento colaborativo entre as esferas administrativas; de gestão democrática nos sistemas de ensino; de financiamento para a implementação de um custo-aluno qualidade em patamares suficientes para uma

²⁷ Dados sobre essas ações podem ser encontradas no site do Ministério da Educação (MEC): <http://portal.mec.gov.br/>.

educação de qualidade em todos os estados e municípios do Brasil; de definição e gestão de projeto curricular e de avaliação formativa que colabore efetivamente para o processo de aprendizagem; e de efetiva valorização dos profissionais da educação, garantindo-lhes melhores condições de trabalho e qualidade de vida. A EB deve cumprir ainda papel primordial no enfrentamento e no trato de questões étnico-raciais, de gênero e diversidade sexual, de educação ambiental, de educação de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco e daqueles com necessidades especiais, de educação prisional, de educação do campo, dentre outras.

Os avanços introduzidos na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, constituem-se, na prática, desafios para as políticas de estado na próxima década, sobretudo no que se refere a:

- a) Implementação da obrigatoriedade da educação para os indivíduos entre 4 e 17 anos;
- b) ampliação do financiamento da EB, tendo em vista a implementação de custo aluno qualidade em todas as etapas e modalidades de educação (mediante utilização dos recursos provenientes do fim da Desvinculação de Recursos da União (DRU), aumento gradual dos valores do Fundeb e ampliação do investimento público em educação como proporção do Produto Interno Bruto;
- c) efetivação do piso salarial nacional do magistério como meio que contribua para o resgate do prestígio social e elevação do estatuto econômico dos professores;
- d) repartição e abrangência do salário-educação, com consequente extensão dos programas complementares de livro didático, alimentação, transporte e saúde escolar.

A implantação dessas exigências constitucionais e de outros mecanismos que objetivem elevar a qualidade da EB passará, certamente, pela criação e institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, capaz de articular a participação, em regime de colaboração, dos estados e municípios, sob a coordenação da União, de modo a assegurar uma EB pública, universal, obrigatória, democrática e com elevado padrão de qualidade e equidade em todas as localidades e regiões do país, como prevê o art. 211, § 4º, da Constituição Federal e como deverá prever o novo Plano Nacional de Educação e os Planos Plurianuais. Esses planos devem definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas.

A construção de uma política pública de curto e médio prazo para a EB requer hoje pelo menos os seguintes pontos imprescindíveis para sua universalização com qualidade, a saber:

- a) Estabelecimento de um padrão de qualidade para cada etapa e modalidade da EB, indicando o custo-aluno qualidade necessário para o alcance da qualidade educativa.
- b) Ampliação gradativa da jornada escolar, tendo em vista a EB de tempo integral.
- c) Financiamento da educação pública e controle social dos recursos.
- d) Formação e valorização dos profissionais da educação.
- e) Consolidação da gestão democrática nos sistemas e nas unidades escolares em todas as esferas administrativas.
- f) Reconhecimento e consideração da diversidade cultural, garantindo-se o respeito a esta.
- g) Garantia de acesso (inclusão) de todos os segmentos sociais e étnico-raciais ao processo educacional.
- h) Manutenção de todos na escola até a conclusão da EB.
- i) Conscientização de que a aprendizagem escolar se constitui em um direito dos cidadãos.
- j) Implantação de uma política democrática de avaliação.

O padrão de qualidade, exigido pela Constituição Federal (Art. 206 e 211) e pela LDB (art. 4º) implica a compreensão das especificidades de cada etapa e modalidade da EB, bem como a definição, implantação e permanente avaliação de custo-aluno qualidade por ano. Portanto, faz-se necessário que cada sistema de ensino estabeleça uma sistemática para a implantação gradativa dos padrões mínimos de qualidade, no contexto de ações coordenadas e articuladas dentro de um regime de colaboração que efetive um Sistema Nacional de Educação. O financiamento público da EB, definido constitucionalmente, assim como sua ampliação, deverá impulsionar a efetivação da obrigatoriedade e a gratuidade da EB, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, o que implicará aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos de controle social da educação pública.

A formação e a valorização dos profissionais da educação são outros aspectos estruturantes de uma EB de qualidade para todos. Por meio da formação inicial e continuada, os docentes, gestores, funcionários e demais educadores se preparam para uma atuação consciente, competente, crítica e comprometida com a aprendizagem dos estudantes e a transformação social. Uma escola pública de qualidade requer, além de recursos suficientes, profissionais qualificados, bem remunerados e com condições de trabalho apropriadas.

A Constituição Federal e a LDB também estabeleceram a gestão democrática e o projeto político-pedagógico da escola como parâmetros fundamentais da gestão e da organização escolar. Tais aspectos, que implicam a ampla participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar nas deliberações político-pedagógicas que norteiam a prática social da educação, devem, pois, ser fortalecidos no processo de construção da autonomia escolar e qualidade da educação.

O reconhecimento, a valorização e o atendimento da diversidade cultural são também condições indispensáveis à inclusão social e ao efetivo exercício da democracia. As políticas educacionais, materializadas em programas, projetos e ações, devem buscar superar as formas seculares de desigualdade, racismo e exclusão presentes na sociedade e na educação brasileira. Diferentes segmentos sociais e étnico-raciais do País têm sido historicamente excluídos dos bens e da riqueza socialmente produzida. As instituições educativas devem, pois, tornarem-se espaços efetivos de respeito à diversidade política, econômica e cultural, de modo a contribuírem para a superação das discriminações raciais/étnicas, de gênero e de orientação sexual (CONAE, 2010).

De igual modo, a formação para a cidadania crítica e participativa requer a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades, atitudes e habilidades que permitam o acompanhamento, a compreensão e o domínio de elementos básicos das ciências e da tecnologia. Para tanto, faz-se necessário a implantação de políticas de avaliação democrática na EB que permitam ao estado, à sociedade, aos sistemas de ensino, aos estabelecimentos de ensino, aos profissionais da educação e aos pais avaliarem permanentemente esse processo.

A AVALIAÇÃO DEMOCRÁTICA E EMANCIPATÓRIA COMO DESAFIO

A Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, aprovou, em seu documento final, diretrizes fundamentais para a implantação de políticas de avaliação democrática na EB, devendo ser asseguradas no novo PNE. Segundo o documento final da Conae, o PNE deverá ter papel primordial na efetivação do regime de colaboração e na constituição do Sistema Nacional de Educação, pois deve garantir a unidade nacional e, ao mesmo tempo, as diferenças e especificidades regionais e locais, em articulação com os demais planos (Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Plurianual, Plano de Ações Articuladas, planos estaduais, distrital e municipais de educação). Como expressão de uma política de estado, que dá organicidade às políticas nacionais, o novo PNE deve ter garantido a execução e avaliação de suas metas frente às alternâncias governamentais e relações federativas. A qualidade social também aparece como eixo básico das diretrizes, metas, estratégias e ações do novo PNE.

A Conae, Reconhecendo as distintas concepções de avaliação e a fragmentação dos mecanismos de avaliação educacional presentes na educação brasileira, da EB à pós-graduação²⁸, aprovou o estabelecimento e implantação de uma “política nacional de avaliação educacional da EB e superior voltada para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem e dos processos formativos, respeitando a singularidade e as especificidades de cada região” (CONAE, 2010, p.31), bem como “garantindo mecanismos e instrumentos que contribuam para a democratização das instituições educativas e dos processos formativos da escola e do ensino” (p.25). Trata-se, portanto, de estabelecer “novos marcos para os processos avaliativos, incluindo sua conexão à educação básica e superior, aos sistemas de ensino e, sobretudo, assentando-os em uma visão formativa, que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional” (p.53).

O rendimento escolar é, nessa lógica, uma das variáveis que serão consideradas no processo mais amplo de avaliação da qualidade social da escola, pois se considera que há outras variáveis que afetam o trabalho escolar e a aprendizagem dos alunos, tais como:

os impactos da desigualdade social e regional na efetivação e consolidação das práticas pedagógicas, os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e de equipamentos das instituições; o tempo de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/às estudantes que necessitam de maior apoio; e o número de estudantes por professor/a em sala de aula, dentre outros, na educação básica e superior, pública e privada (CONAE, 2010, p.55).

Além de todos esses fatores, a avaliação diagnóstica, democrática, formativa e emancipatória deve voltar-se para a “identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem e para o desenvolvimento da instituição educativa, melhorando a qualidade dos processos educativos e formativos” (p.51). Nesse contexto, a Conae entende que é preciso

avaliar a formação e a ação dos/das professores/as e dos/das estudantes, a partir de uma autoavaliação institucional que possa identificar, por exemplo, lacunas na formação inicial, passíveis de serem sanadas pelo desenvolvimento de um programa de formação

²⁸ Há no Brasil distintas sistemáticas de avaliação para cada um dos níveis de ensino. A EB conta com vários exames e a Educação Superior (ES) conta com a sistemática do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). A pós-graduação, em particular, é avaliação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a partir de um modelo próprio, sem qualquer articulação com o Sinaes.

continuada, assim como se poderão identificar, também, potenciais específicos em professores/as e demais trabalhadores/as em educação, seja em encontros pedagógicos, seja no âmbito do próprio sistema de ensino e/ou da instituição educativa. Assim sendo, essa concepção de avaliação poderá incentivar os/as docentes à atualização pedagógica, contemplando, ainda, no plano de carreira, momentos de formação continuada (2010, p.98)

Todavia, a Conae se opõe frontalmente a ideia de associar a avaliação do desempenho a incentivos financeiros, bem como ao ranqueamento das escolas, ao afirmar que é.

fundamental superar um equívoco comum, quando se trata de avaliação, que é a defesa de um sistema de incentivos, via prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais, frente a metas de qualidade em geral preestabelecidas. Deve-se superar, também, a ideia de se estabelecer um *ranking* entre as instituições educativas, docentes e discentes considerados “melhores” e “piores” pelos processos de avaliação. (p.55)

Defende ainda que os processos de avaliação sejam

capazes de assegurar a construção da qualidade social inerente ao processo educativo, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana” (CONAE, 2010, p.41).

A avaliação democrática da educação, conforme consubstanciada na Conae deve, pois, expressar-se por meio de diretrizes, metas e estratégias no novo PNE. Trata-se de pensar uma política nacional de avaliação nos termos do Sistema Nacional de Educação, entendida como processo contínuo de uma política de estado, que contribua para o desenvolvimento da educação nacional, resultando em uma educação de qualidade socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP-MEC. Indicadores da qualidade na educação. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

FONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. Educ. Soc., Campinas, v. 22, n. 75, 2001.

BARROSO, J. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006. p. 9-39.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da educação básica: 2011 – resumo técnico. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

CARNOY, Martin. Mundialização e reforma na educação. Brasília: Unesco, 2002.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João. F., DOURADO, Luiz F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D. (Orgs.). Avaliação democrática – para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento Final. Brasília, 2010. 163p.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. Série Documental: Textos para Discussão. Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

HARVEY, David. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. 10ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, João F. Educação Escolar e Currículo: por que as reformas curriculares têm fracassado no Brasil?. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2009. p.49-58

OLIVEIRA, João F. A educação básica e o PNE/2011-2020: políticas de avaliação democrática. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 6, p. 1-172, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

OLIVEIRA, João F. A educação superior no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: Luiz Fernandes Dourado. (Org.). Plano Nacional de Educação 2011-2020: avaliação e perspectivas. 1ª ed. Belo Horizonte: Cegraf/UFG; Autêntica, 2011, v. 1, p. 105-136.

PERONI, Vera M. V. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE – v.25, n.2, p. 285-300, mai./ago. 2009.

SOUSA, Sandra Z. Avaliação e gestão da educação básica: da concepção aos incentivos. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2009. p.31-48.

CAPÍTULO VI

**EDUCAÇÃO ESCOLAR E CURRÍCULO:
POR QUE AS REFORMAS CURRICULARES TÊM
FRACASSADO NO BRASIL? ²⁹**

O presente artigo busca refletir sobre alguns dos elementos que contribuem para o fracasso das reformas curriculares no Brasil, considerando o papel histórico do currículo escolar, as transformações na sociedade contemporânea, as novas exigências formativas e curriculares decorrentes das alterações no mundo do trabalho e, ainda, algumas experiências de reforma curricular efetivadas na educação brasileira. O propósito desse texto é, pois, analisar algumas das razões que levam as reformas curriculares a fracassar no Brasil.

O CURRÍCULO NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR: PAPEL, REFORMAS E DEMANDAS FORMATIVAS

A ideia de currículo básico nacional surge com a necessidade de instituir a instrução pública no processo de constituição dos estados nacionais. Garantir a unidade nacional, falar uma mesma língua, desenvolver valores patrióticos, instruir os trabalhadores, de modo a atender demandas sociais e produtivas, foram algumas das finalidades para o estabelecimento de um currículo básico nacional em âmbito escolar. Nessa direção, diferentes países instituíram seus sistemas de ensino, dando grande ênfase ao que se devia ensinar e, para tanto, formalizaram seus currículos básicos nacionais por meio de planos, propostas, guias, diretrizes, parâmetros, dentre outros.

Currículo é, pois, uma questão de poder, porque se articula à soberania de cada nação e, normalmente, é entregue, em suas definições, a um conselho de Estado³⁰. Mas, o currículo é também uma questão de direito, porque se vincula ao direito que todo cidadão tem de ser educado e de apreender os conhecimentos produzidos pelo

²⁹ Publicado originalmente em: DOURADOS, Luiz Fernandes (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?*. 1ª ed. São Paulo: Xamã Editora, 2009, v. 1, p. 49-58.

³⁰ No caso do Brasil, a criação de um sistema público de ensino, sobretudo a partir da década de 1930, levou à criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), que cuida, dentre outros, da elaboração de diretrizes curriculares nacionais para todos os níveis e modalidades de educação.

conjunto da sociedade ao longo dos tempos³¹. Assim, o currículo escolar deve garantir uma formação básica comum para todas as crianças, jovens e adultos, o que implica igualdade de condições no processo formativo.

Em cada tempo-espço, em razão das transformações sociais, econômicas e culturais, os países implementam mudanças ou reformas curriculares, visando interferir no processo ensino-aprendizagem, tendo por base certo diagnóstico das transformações da sociedade e, ainda, certa compreensão do projeto educacional que se pretende desenvolver.

Em razão das transformações sociais e produtivas em curso, que provocaram modificações no papel e na forma de atuação do Estado, também se observam a definição e a implementação de reformas curriculares. A crise do modelo taylorista/fordista de produção e do chamado Estado do bem-estar social, a partir da década de 1970, implicou um novo regime de acumulação capitalista, chamado de acumulação flexível, que tem por base a maior dispersão da produção e do consumo, objetivando a produção de mais-valia global. As mudanças no regime de acumulação, por sua vez, impulsionaram alterações no modo de regulação, levando muitos estados nacionais a assumirem uma perspectiva mais neoliberal e gerencialista.

No âmbito da educação, observou-se um movimento mundial, impulsionado pelos países ricos e pelos organismos multilaterais, no sentido de reformar e ajustar a educação às novas demandas do mundo do trabalho e, sobretudo, aos novos perfis profissionais exigidos pela chamada sociedade ou economia do conhecimento. Polivalência, multifuncionalidade, múltiplas competências, flexibilidade profissional, empreendedorismo são alguns dos termos usados para instigar mudanças nos paradigmas curriculares e de formação. A globalização da economia vem provocando, assim, uma redefinição do campo da educação em diferentes países, sobretudo periféricos. As reformas educativas têm atuado, sobretudo, nas áreas de avaliação, currículo, gestão, financiamento, formação e profissionalização docente.

No que se refere à área de currículo, observa-se que, em lugar dos currículos rígidos e mínimos para um mercado de trabalho mais estável, tornou-se necessário instituir currículos mais flexíveis e com eixos temáticos mais amplos e diversificados, tendo em vista um mercado de trabalho cambiante e instável, que demanda alterações permanentes na formação dos trabalhadores e consumidores. Assim, o currículo tem se voltado mais para o desenvolvimento de competências e capacidades necessárias ao trabalhador polivalente e flexível, acarretando maior individualização e

³¹ Como estabelece a LDB (Lei nº 9.394/1996) em seu art. 2º, “A educação [...] tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

responsabilização dos sujeitos quanto ao sucesso ou fracasso na trajetória escolar e profissional.

Nesse contexto, o estado passa a estabelecer novos currículos e as instituições formadoras passam a reformular seus currículos em consonância com as novas demandas e exigências qualificacionais do mundo do trabalho. No entanto, esse movimento, quase sempre vertical, de ordenação curricular não se estabelece sem críticas e resistências, o que muitas vezes inviabiliza o chamado currículo formal ou oficial, escrito ou prescrito, advindo das reformas curriculares concebidas e implementadas pelos governos. O currículo em ação ou ativo, ou seja, aquele que acontece efetivamente na sala de aula, e o currículo oculto, aquele que não é dito, mas é carregado de sentido, criando formas de relacionamento, poder e convivência, tornam-se muitas vezes o currículo real ou vivido no interior das instituições formativas. As evidências históricas mostram que essa dinâmica de concepção, implementação e avaliação das mudanças curriculares precisa ser mais bem analisada, considerando os fracassos históricos das reformas curriculares.

POR QUE AS REFORMAS CURRICULARES TÊM FRACASSADO NO BRASIL?

A estruturação e ampliação da oferta de educação pública no Brasil também têm sido marcadas por reformas curriculares que visam acompanhar o desenvolvimento do país ou mesmo induzir um tipo de formação que se julga mais adequada para o processo de modernização. O que se observa, todavia, é que, com o crescimento da oferta educacional, desde a ampliação da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino, a partir dos anos de 1930, foram realizadas reformas curriculares que espelham a própria divisão da sociedade e a dualidade do sistema educacional brasileiro. Essas reformas, em grande parte, não conseguiram cumprir os propósitos estabelecidos e proclamados.

Desde a década de 1930, o Brasil experimentou cinco grandes reformas ou mudanças na estrutura da oferta de educação escolar, que implicaram também ajustes, alterações ou reformas curriculares. A primeira ocorreu nos anos de 1940 por meio das chamadas leis orgânicas de ensino, que buscaram ajustar o sistema educacional ao processo de industrialização nascente, mediante a oferta de ensino técnico por ramo de produção. A segunda se deu em 1961, com a aprovação da primeira LDB (Lei nº 4.024), que instituiu o ensino médio equivalente, embora mantendo a dualidade educacional mediante a oferta do secundário (clássico e científico) separado do ensino técnico. A terceira ocorreu em 1971, com a aprovação da Lei nº 5.692, que tornou obrigatória a profissionalização no ensino de segundo grau (ensino médio)³² e ampliou o primeiro

³² Essa lei tinha a integralização ou ordenação curricular como um dos seus princípios. Busca-se o relacionamento, a sequência e a ordenação dos conteúdos, visando a materialização de um currículo orgânico e flexível, com uma formação geral – núcleo comum (para continuidade dos estudos) e uma

grau para oito anos, unificando o ensino primário e o ginásial. A quarta, em 1982 (Lei nº 7.044), acabou com a fracassada profissionalização compulsória, permitindo a oferta de um segundo grau com habilitação básica ou habilitação profissional, em decorrência das condições dos sistemas de ensino e das escolas³³. A quinta reforma, por sua vez, se deu com a aprovação da LDB (Lei nº 9.394/1996), que acabou com os currículos mínimos e indicou a elaboração de diretrizes curriculares específicas para os diferentes níveis e modalidades de educação.

Nessas mudanças legais da educação brasileira, observa-se quase sempre preocupação acentuada em ajustar o sistema às transformações em curso no mercado de trabalho. De modo geral, as leis buscam formar, preparar, qualificar ou desenvolver habilidades e competências dos estudantes para o mercado ou mundo do trabalho. Isso evidencia o grau de subordinação ao campo econômico, o que dificulta uma visão mais ampla e abrangente da educação e se limita a subordiná-la à lógica produtiva. As mudanças na educação brasileira vêm ocorrendo quase sempre para atender ao processo de reestruturação econômico-produtivo do capitalismo em cada tempo-espço. O acesso ao conhecimento historicamente produzido pelo conjunto da sociedade como um bem público e um direito social, inerente ao processo de humanização, é deixado, na acepção legal, em segundo plano. Assim, as finalidades básicas da educação são efetivamente reduzidas à composição da força de trabalho e à reprodução da sociedade.

Além disso, uma análise mais específica das alterações ou reformas curriculares desde os anos de 1930 permite identificar alguns fatores que vêm sistematicamente contribuindo para o seu fracasso e que precisam ser enfrentados no estabelecimento de uma política curricular de estado.

a) Financiamento externo no processo de elaboração e ausência de financiamento do processo de manutenção e investimento

Desde os anos de 1940 e mais acentuadamente nos anos de 1960, já no contexto do regime militar, o Brasil passou a contar mais ostensivamente com financiamento externo dos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), para programas e ações educacionais. Vários acordos foram realizados para financiar reformas, tanto da educação básica como da educação

formação especial – parte diversificada (para a terminalidade dos estudos). Além disso, procurava-se garantir a continuidade ou sequência de objetivos, conforme séries e níveis, incluindo estudos adicionais e aperfeiçoamento.

³³ Essa lei procurou corrigir o problema da profissionalização compulsória, já que esta não havia se efetivado na prática. Persistem, no entanto, problemas no tocante à obrigatoriedade dos oito anos de escolarização (7 a 14 anos), seletividade social, dualismo educacional, caráter tecnocrático da reforma, dentre outros.

superior, quase sempre em consonância com os interesses e condicionalidades dos organismos multilaterais. As reformas curriculares quase sempre tiveram grande centralidade nesses acordos financeiros, a exemplo da reforma do ensino médio e da educação profissional já no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O financiamento externo, no período da elaboração, subordina os objetivos, metas e propósitos das reformas aos órgãos financiadores. Há uma subserviência dos países financiados e dos seus sistemas educacionais aos financiadores, pelo temor de perder as possibilidades das realizações educacionais acenadas pelas reformas.

O exame mais geral do financiamento externo à educação brasileira, sobretudo em matéria de currículo, mostra que as reformas contam com financiamento externo no processo de elaboração e disseminação, mas não contam com recursos financeiros para o processo de manutenção e investimento. Em um país com a dimensão do Brasil e com uma situação bastante desigual nos indicadores educacionais, qualquer inovação educacional leva muito tempo para efetivar-se. A ausência de financiamento nas ações de implementação, avaliação e retroalimentação do processo, de médio e longo prazo, torna-se certamente um empecilho considerável para o êxito de qualquer reforma.

Na execução, de um modo geral, não há o financiamento externo. Não há o comprometimento interno nem externo com a implantação das reformas. Passado certo tempo, não se sabe precisar o que ficou de muitas reformas, que foram apresentadas como grandes inovações.

b) Falta de uma política efetiva de formação e de desenvolvimento profissional dos professores

A falta de uma política efetiva de formação e de desenvolvimento profissional dos professores, no contexto de uma mudança na estrutura educacional ou curricular, que possa possibilitar uma reflexão e um maior engajamento coletivo, é outro fator impeditivo para o êxito das reformas. A situação do professorado em termos de formação inicial e continuada e também em termos de valorização profissional, em todos os níveis e modalidades de educação e em todas as redes de ensino, quase sempre, é desconsiderada no estabelecimento das reformas curriculares. Os financiadores externos são pouco sensíveis à valorização econômica do professor. Conhecendo os baixos salários dos professores no Brasil, é de se estranhar que se pense em reforma do sistema educacional, sem pensar na melhoria da sua condição socioeconômica.

Formação inicial e continuada de qualidade e profissionalização docente devem constituir-se em políticas orgânicas, no contexto de colaboração entre União, estados e municípios. Além disso, é preciso estabelecer ações colaborativas e articuladas entre

instituições formadoras, sobretudo universidades públicas, secretarias de educação e escolas, na definição e implementação de programas de formação inicial e continuada. Na maioria das reformas, os professores não têm sido protagonistas no processo de elaboração. Assim sendo, as dificuldades de implantação são enormes porque as inovações esbarram nas condições de trabalho, na condição social e econômica e na profissionalização dos professores.

Professores qualificados, críticos e autônomos podem contribuir mais efetivamente na construção de novas práticas e paradigmas curriculares que objetivem a universalização de uma escola de qualidade para todos.

c) Ausência de uma política de adequação do espaço e da infraestrutura pedagógica

A LDB de 1961 manteve os quatro anos de escolarização obrigatória (primeiro ciclo ginasial). A reforma de 1971 ampliou essa obrigatoriedade para oito anos (7 a 14 anos). A LDB, quase três décadas depois, não foi capaz de ultrapassar os oito anos de escolarização obrigatória com o ensino fundamental (7 a 14 anos). Na tentativa de avançar um pouco mais, a LDB permitiu a matrícula no ensino fundamental a partir dos seis anos e indicou uma progressiva obrigatoriedade do ensino médio (15 a 17 anos). Em fevereiro de 2006 foi aprovada a Lei nº 11.274, que altera artigos desta LDB, dispondo a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. O Brasil ainda não foi capaz de universalizar o atendimento no ensino fundamental, que gira em torno de 97% e com sérios problemas de evasão, repetência, distorção idade-série e baixos índices de qualidade. Além disso, as escolas brasileiras ainda trabalham, em geral, com três turnos, cada um com uma carga horária média de quatro horas e meia. É pouco significativa, portanto, a presença dos estudantes nas escolas.

A LDB, no entanto, traz o desafio de se pensar uma escola de tempo integral, o que se torna fundamental, considerando a condição sociocultural dos atuais alunos da escola pública. Ações efetivas nessa direção, considerando a produção de uma escola de qualidade para todos, implicarão, certamente, uma política de adequação do espaço e da infraestrutura, bem como a melhoria dos equipamentos, laboratórios e bibliotecas. Além disso, é preciso enfrentar as migrações que estão ocorrendo, sobretudo nos grandes centros urbanos, e que empurram as populações mais pobres para as periferias das grandes cidades, desafiando o poder público a oferecer, nas periferias, as mesmas condições das escolas localizadas nas áreas mais centrais.

Muitas pesquisas mostram que o ambiente escolar, incluindo o espaço físico e a infraestrutura, é fator que favorece a produção de uma escola de qualidade. Assim, a construção ou reforma de escolas, bem como a sua adequação, não pode ser algo

realizado apenas para solucionar problemas emergenciais do descaso público, mas uma política articulada com o ideal de aprendizagem efetiva.

d) Inexistência de uma política de produção de material didático-pedagógico que supere o passado

O livro didático cumpre historicamente papel fundamental na instrução pública. Ele surge praticamente com a escola, tendo em vista o ideal de ensinar tudo a todos. A definição de um currículo básico nacional requer, todavia, a adequação dos livros e do material didático, tendo em vista as finalidades da escola e os aspectos didático-pedagógicos que envolvem os diferentes níveis e modalidades da educação escolar.

A história da educação brasileira mostra que, em geral, as reformas curriculares (com seus guias, diretrizes, parâmetros, etc.) não foram efetivamente determinantes na elaboração de livros ou material didático para as escolas. Por essa razão, a avaliação e classificação dos livros e materiais didáticos por especialistas acabaram assumindo papel importante. Atualmente, os professores têm como referência mais os livros didáticos do que as diretrizes ou parâmetros curriculares. Isto evidencia, certamente, o fracasso na definição, implementação e avaliação de uma política nacional de currículo, sobretudo para a educação básica.

No tocante ao material didático-pedagógico nas escolas públicas, persistem dois velhos problemas: o da ausência de material para uso dos professores ou o do não-uso quando existem. O uso de material didático-pedagógico pressupõe uma concepção pedagógica de aprendizagem, sua adequação para cada nível ou etapa de formação, uma preparação dos professores e também uma gestão do uso no interior das escolas, o que em geral não se encontra devidamente equacionado. A compra desses materiais e sua disponibilização para as escolas, muitas vezes via acordos internacionais, não considerou esses fatores básicos – razão pela qual se encontra muito material encostado nos almoxarifados das escolas ou rapidamente destruído pelo uso inadequado.

e) Ausência de parâmetros e práticas de gestão democrática nas escolas

A escola pública precisa implementar uma gestão colegiada do currículo. O modelo de formação docente por disciplina, associado à organização do tempo escolar por disciplina, faz com que, em geral, o professor individualmente seja o responsável pelas definições curriculares no âmbito da matéria que leciona. Discute-se pouco os conteúdos, sua ordenação, integração, dosagem, interdisciplinaridade, finalidades, estratégias etc. Isso significa que há pouco acúmulo coletivo nas experiências curriculares, que poderiam ser revertidas em soluções significativas no interior das escolas. Além disso, a gestão colegiada do currículo implica um aprendizado coletivo,

tendo como suposto a autonomia e a capacidade intelectual dos professores em lidar com a matéria-prima do seu trabalho e em pensar o instrumental e as estratégias mais adequadas para o processo ensino-aprendizagem. De modo geral, observa-se, pois, que uma das causas do fracasso das alterações ou reformas curriculares tem sido a ausência de parâmetros e práticas de gestão democrática nas escolas, incluindo, em especial, a gestão colegiada do currículo. A estratégia de definição curricular externa, por especialistas, em que os professores são meros executores, já se mostrou inadequada e ineficaz, assim como a sua implementação por meio de gestão autoritária ou burocrática.

f) Ausência de uma cultura de avaliação

Têm-se multiplicado exames standardizados para avaliação do desempenho dos alunos nas escolas públicas e privadas nas últimas décadas, o que não significa que tenha sido implementada uma cultura coletiva e interna de avaliação do trabalho escolar. O atual modelo de avaliação, além de assumir características mais classificatórias e punitivas, está cada vez mais associado à ideia de avaliar exclusivamente as competências dos estudantes, medindo assim o desempenho do aluno, do professor e da escola. Tais práticas parecem orientadas por uma espécie de pedagogia da concorrência e da exclusão. A avaliação permanente e colegiada do trabalho escolar, contando também com indicadores externos, é fundamental para fazer avançar a melhoria da qualidade do ensino e a clara definição dos objetivos a serem alcançados. A avaliação do currículo, em toda a sua amplitude, incluindo sua gestão no cotidiano do trabalho escolar, é fundamental para a escola, podendo contribuir com a instauração de uma cultura de avaliação significativa e instituidora de novas práticas educativas.

g) Descontinuidade administrativa e pedagógica das políticas de currículo

A descontinuidade administrativa e pedagógica em matéria de política de currículo tem sido uma das características marcantes da educação brasileira. A lógica de implementar reformas curriculares para acompanhar as constantes alterações produtivas ou mudanças nos perfis profissionais e exigências do mundo do trabalho, bem como as mudanças governamentais que trazem orientações partidárias/ideológicas distintas, implicam, quase sempre, alterações ou reformas curriculares que não passam da fase de concepção e/ou disseminação de material, a exemplo do que ocorreu com os chamados Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). O currículo deixa de ser uma questão de Estado e transforma-se em uma questão de governo, com tempo determinado. Tal situação contribui para que o livro didático seja efetivamente a referência para o trabalho do professor, em razão do descrédito e

desconfiança em relação às reformas ou alterações curriculares. Além disso, as editoras adequam rapidamente seus livros às políticas educacionais de governo e eles são materiais didáticos atualizados e disponíveis para o professor.

i) Transposição curricular estrangeira e descrédito no âmbito escolar

Outra marca da nossa história curricular tem sido a transposição curricular estrangeira e o consequente descrédito no âmbito escolar. O Colégio Pedro II e as antigas escolas normais são exemplos da adoção de padrões estrangeiros, que marcaram, sobretudo, o início da instrução pública no Brasil. As escolas adaptaram currículos, ritos, valores, costumes e práticas educativas, ora de um país, ora de outro. Mesmo no atual contexto, a reforma curricular do ensino fundamental e do ensino médio, após a aprovação da LDB, contou com a participação de especialistas estrangeiros para sua definição. Esse *modus operandi* de alterações na área de currículo faz com que as reformas não decorram de um diagnóstico e de um projeto nacional de formação, que inclua necessidades nacionais coletivas estabelecidas a médio e longo prazo pelo Estado e pela sociedade, contando com a participação efetiva dos professores. As reformas não são viáveis sem levar em conta as experiências acumuladas pela sociedade e pela comunidade educativa.

Nessas alterações ou reformas curriculares empreendidas na educação brasileira, os professores são tomados quase sempre como recursos e não como agentes ativos do processo, daí o não-compromisso ou a falta de engajamento com a mudança proposta. Os professores não são, pois, concebidos como intelectuais qualificados e capazes de pensar sua própria prática e o currículo que executam, o que explica em parte a opção dos governos por pensar os currículos pela ótica de especialistas nacionais e/ou estrangeiros. O resultado é que as propostas curriculares, que são em geral onerosas para os cofres públicos, não conseguem chegar ao chão da escola, nem produzir as mudanças requeridas à prática docente. Mesmo as boas ideias caem no descrédito, por não terem ressonância na cultura e no *habitus* escolar e professoral.

REFERÊNCIAS

CATANI, A. M.; DOURADO, L. F. OLIVEIRA, J. F. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 75, n. 1, p. 67-83, 2001.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília, DF: Inep, v. 24, p. 7-33, 2007.

DOMINGUES, J. L.; TOSCHI, M. S. OLIVEIRA, João F. A reforma do ensino médio: a nova formulação curricular e a realidade da escola pública. Educação & Sociedade, Campinas, v. 21 n. 70, p. 63-79, 2000.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 409 p.

CAPÍTULO VII

ENTREVISTA CONCEDIDA À REVISTA
RETRATOS DA ESCOLA³⁴

Revista Retratos da Escola: Com base na legislação atual, é possível a construção e materialização de uma base nacional democrática e participativa?

João Ferreira de Oliveira/Anpae: Penso que sim. Os documentos finais da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010 e 2014, da Conferência Nacional Popular de Educação 2018, bem como o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, caminhavam nessa direção. A própria Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, estabelecem parâmetros que permitem a construção de uma base nacional democrática e participativa no contexto do Regime de Colaboração, claro que avançando para a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação. A própria Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, que Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, trazia elementos e parâmetros para essa articulação e base curricular.

Revista Retratos da Escola: Como você avalia o processo de discussão e proposição pelo MEC das edições da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovadas no Conselho Nacional de Educação (CNE)?

João Ferreira de Oliveira/Anpae:: Um tema dessa importância exigia maior discussão e maior participação, sobretudo dos mais de dois milhões de professores que atuam na educação básica e demais modalidades de educação. Não adianta decretar um currículo, é preciso que os professores participem desde sua concepção e formulação, pois só assim garantiria o envolvimento pedagógico necessário que resultaria em alterações significativas na prática escolar. O processo de discussão foi bastante acelerado e as definições no contexto político, que vivenciamos nos últimos anos, foram bastante autoritárias e impositivas. Foram secundarizados os movimentos, as entidades e as

³⁴ Publicado originalmente em: Revista Retratos da Escola, da CNTE. Brasília, v. 13, n. 25, p. 13-30, jan./mai. 2019.

perspectivas que vinham sendo construídas, impossibilitando debates, proposições e deliberações dos diversos setores da sociedade civil e política. As audiências públicas realizadas pelo CNE para pouco serviram, pois não havia disposição em fazer alterações fora do que já havia sido acordado com o MEC.

Revista Retratos da Escola: Quais ações e políticas foram desencadeadas pela entidade que você preside face ao processo de proposição pelo MEC e aprovação, pelo CNE, da BNCC?

João Ferreira de Oliveira/Anpae:: No início das discussões da BNCC, ainda no Governo Dilma, participamos de reuniões realizadas pelos órgãos federais responsáveis pelo tema apresentando nossos posicionamentos, que estão publicados em documentos e notas públicas no site da Anpae. A Anpae integrava o Fórum Nacional de Educação (FNE), mas deixou esse Fórum quando, durante o Governo Temer, houve uma intervenção na sua composição e nas definições quanto aos rumos da CONAE 2018. Após esse momento, continuamos a participar no coletivo das entidades acadêmico-científicas e também no âmbito do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). Realizamos e participamos de muitos eventos pelo Brasil discutindo a BNCC e também publicamos textos e um caderno específico, que se encontra no site da Anpae, discutindo o tema. Uma das publicações mais significativas da Anpae foi organizada pelos professores: Marcia Ângela da Silva Aguiar; Luiz Fernandes Dourado (Org.). A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas. 1ª ed. Brasília: Anpae, 2018³⁵.

Revista Retratos da Escola: Qual a relação e impacto das duas BNCC para a formação de professores?

João Ferreira de Oliveira/Anpae:: Ainda é cedo para avaliar, mas as informações e relatos dos professores que nos chegam de todo o país é que os sistemas de ensino e as escolas não estão sabendo bem o que fazer com a BNCC aprovada. Parece não haver coordenação nacional e nem entendimento do que fazer. Além disso, parece não haver recursos financeiros e humanos e nem planejamento e coordenação adequada para tal fim em âmbito nacional e mesmo nos sistemas de ensino, lembrando que o Brasil possui 26 estados federados, 5570 municípios e do Distrito Federal. Vivemos, no contexto atual, cortes de recursos para a educação e a imposição de uma agenda neoliberal e conservadora no campo da educação. Há uma enorme burocratização da gestão do currículo nas escolas, assim como uma grande exigência colocada nos ombros dos

³⁵ Ver obra no link: (<http://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/diversos.html>). Acesso em: 30 mar. 2022.

professores que são obrigados a praticar uma espécie de currículo tecnicista com listas enormes de objetivos, conteúdos e estratégias, quando a realidade das salas de aula exige outras práticas, dada a diversidade das crianças em termos da aprendizagem e a realidade objetiva das escolas.

Revista Retratos da Escola: Como avalia a (implementação ou não) da BNCC nos sistemas de ensino e nas escolas?

João Ferreira de Oliveira/Anpae:: Em texto que publicamos na Revista Educação e Sociedade, intitulado “A reforma do Ensino Médio: a nova formulação curricular e a realidade da escola pública” (2000, vol.21, n.70, pp.63-79), que discutia a proposta curricular no Governo FHC (1995-2002), dizíamos que o insucesso de muitas proposições curriculares “se deveu, basicamente, à ausência de financiamento do processo de manutenção e investimento e à falta de uma política (...) de formação de professores e de recursos humanos em geral. Deveu-se também à ausência de uma política de adequação do espaço e da infraestrutura pedagógica, além da inexistência de uma política editorial que superasse o passado”. A elaboração e implementação dessa BNCC está repetindo o passado e tende a repetir os fracassos que já tivemos. Uma mudança curricular precisa se caracterizar como uma política de Estado, o que requer engajamento dos agentes educativos, dos sistemas de ensino, das escolas e das instituições formadoras, dentre outras. A descontinuidade administrativa e pedagógica e o zig zag na educação têm sido marcas em várias políticas educacionais no Brasil, gerando enorme descrédito no âmbito escolar, uma vez que os professores não acreditam nelas, e, portanto, não se engajam efetivamente. Acho que isso está ocorrendo com a BNCC.

Revista Retratos da Escola: Quais as sinalizações que a conjuntura atual nacional expressa para as políticas e gestão da educação, especialmente a pública?

João Ferreira de Oliveira/Anpae: As sinalizações são as piores possíveis. Desconstrução dos avanços que tivemos nos últimos anos; cortes orçamentários que inviabilizam os avanços no direito e na melhoria da qualidade da educação; proposições de ações e políticas que só agravarão os problemas da educação, tais como: escola sem partido, educação no lar; militarização das escolas; priorização do método fônico para alfabetização etc. Os professores sofrem cada vez mais violências, estão sendo ameaçados em sua liberdade de cátedra, responsabilizados pelo desempenho dos estudantes e tendo seus salários cada vez mais subornados à avaliação de desempenho, com desrespeito à lei do Piso. Está em curso também uma onda de terceirização e privatização da gestão das escolas públicas. O discurso é da meritocracia, da entrega de resultados, dos incentivos às chamadas melhores práticas, de disciplina e ordem etc. Ou

seja, muitos dos princípios da gestão pública democrática presentes na constituição federal e na LDB estão sendo abandonados na conjuntura atual; temos que mostrar isso para sociedade, buscando reverter às políticas e ações em curso.

CAPÍTULO VIII

LDB, PNE (2014-2024) E CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: AVANÇOS, TENSÕES E PERSPECTIVAS³⁶

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, completa 20 anos no final de 2016. Sua aprovação resultou de embates políticos, sobretudo nos campos político e da educação. A lei aprovada, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, resultou do substitutivo do Senador Darcy Ribeiro, em contraposição ao projeto de LDB, defendido pela maior parte das entidades do campo da educação e que havia tramitado na Câmara dos Deputados, desde a aprovação da Constituição Federal de 1988³⁷.

Passados quase 20 anos registram-se avanços, impasses e desafios para a efetivação do direito a uma educação de qualidade para todos e todas no Brasil. Mesmo com a aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), por meio da Lei n. 13.005/2014, a universalização da educação básica de qualidade, a institucionalização e efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE), a garantia de financiamento para concretizar o custo aluno qualidade e, consequentemente, as condições de oferta de ensino em todo o país, a gestão e avaliação democrática da educação, a formação e

³⁶ Publicado originalmente em: NAJJAR, Jorge; VASCONCELOS, Maria Celli. (Org.). A LDB e as políticas educacionais: perspectivas, possibilidades e desafios 20 anos depois. 1ed. Curitiba: Appris, 2018, v. 1, p. 30-45.

³⁷ O projeto da Câmara dos Deputados havia sido apresentado pelo então deputado Otávio Elíseo logo após a aprovação da Constituição Federal de 1988. O segundo substitutivo foi apresentado no início de 1990 pelo Deputado Jorge Hage, que incorporou grande volume de emendas e sugestões de grande parte de entidades da sociedade civil organizada. No Senado, no entanto, o Senador Darcy Ribeiro apresentou novo Projeto de LDB, desconsiderando o Projeto Câmara dos Deputados. Alguns poucos aspectos do projeto original foram incorporados no novo projeto, que veio a ser aprovado e sancionado pela Presidência da República.

valorização docente, dentre outros aspectos, continuam a ser alguns dos problemas históricos que os governos e as políticas educacionais não foram capazes de equacionar.

Tal situação tem se agravado nos últimos anos, em razão da crise econômica e política, vivenciada pelo Brasil e que tem resultado em cortes orçamentários em várias áreas e, especialmente, no campo da educação. É nesse contexto que buscamos refletir sobre os 20 anos de aprovação da LDB, dos dois anos iniciais de aprovação do PNE (2014-2024) e das possibilidades de efetivação do SNE. Consideramos, nessa análise, as tensões e perspectivas decorrentes do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e as ações do governo interino de Michel Temer, com uma agenda de redução dos gastos públicos em políticas sociais, de redução do papel do estado em termos da ação e do planejamento macroeconômico, de reforma da previdência, de privatização de serviços e empresas públicas, de flexibilização das relações capital-trabalho e alterações na legislação trabalhista, de redução e desvinculação constitucional dos recursos para a educação, dentre outros retrocessos democráticos para a agenda social.

A EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL: EMBATES, TENSÕES E PERSPECTIVAS EM TEMPOS DE POLÍTICAS NEOLIBERAIS

A luta pelo fim do Regime Militar (1964-1985) no Brasil representou, especialmente no campo da educação, a esperança de construção de uma sociedade democrática na forma e no conteúdo, o que implicou no planejamento, na elaboração e na implementação de políticas públicas que garantissem a educação como direito social. O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu esse direito ao afirmar que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A redemocratização do país, a partir dos anos de 1980, consubstanciou uma espécie de bloco democrático-popular que buscou pautar as políticas, programas e ações no campo da educação, o que resultou em experiências de planejamento democrático e de participação coletiva, que conceberam a educação como uma prática e um direito social. A demanda social pela educação pública de qualidade para todos (as) se ampliou no contexto de luta pela construção de uma espécie de *estado social*. Lutar pela educação pública significava lutar pela ampliação da gratuidade e pela extensão da obrigatoriedade, sobretudo na educação básica. Além disso, demandou-se, como princípio do planejamento educacional, a gestão democrático-participativa e a ampliação da autonomia docente e escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola. Isso se dá em um contexto de descentralização da educação em que estados e municípios criam e assumem mais efetivamente seus sistemas de ensino, tendo por base o princípio do regime de colaboração entre os entes federados.

A pauta de luta no campo da educação vai se ampliando no sentido de garantir a formação, valorização e desenvolvimento profissional, a extensão no ano letivo e da jornada escolar, de uso dos recursos públicos em atividades específicas de manutenção e desenvolvimento do ensino, de promover condições de oferta da educação pública, articuladas a uma perspectiva de qualidade social da educação, face às enormes desigualdades sociais e assimetrias existentes no Brasil. O padrão mínimo de qualidade foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Todavia, a luta política não foi capaz de fazer com que o financiamento, o planejamento e a gestão da educação assumissem e efetivassem essa diretriz, de modo articulado e igualitário, nos sistemas de ensino.

Não se pode esquecer, todavia, que nesse mesmo contexto sempre se fez presente uma perspectiva liberal-capitalista de que a educação é um bem econômico e que cumpre um papel na composição da força de trabalho, especialmente no sentido de atender às demandas econômico-produtivas do capitalismo. Esse viés mercadológico vê a educação pela ótica do seu potencial na contribuição da elevação da competitividade do país, no contexto da globalização econômica. Para isso, considerando as necessidades de qualificação da força de trabalho e de potencial de consumo, busca-se elevar, em certa medida, o tempo de escolarização da força de trabalho e da população em geral.

Nessa perspectiva economicista, a educação deve apoiar o processo de acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que promove a legitimação do sistema e a garantia da ordem e do controle social. Trata-se de fazer com que a educação acompanhe o desenvolvimento ou as demandas do capitalismo globalizado, mediante implementação de novas formas de regulação do trabalho e da vida social.

Assim, especialmente a partir dos anos 1990, as políticas educacionais, de inspiração neoliberal, implementadas em diversos países desenvolvidos, notadamente nas áreas de avaliação, financiamento, currículo e gestão passaram a assumir uma perspectiva mais gerencial e de qualidade total, orientada por uma espécie de pedagogia da concorrência, dos resultados e da produtividade. Nessa direção, a avaliação vai se tornando mais classificatória e competitiva; o currículo vai assumindo uma lógica de desenvolvimento de competências e de capacidades individuais; a gestão vai assumindo uma perspectiva gerencial, incorporando os princípios, valores e técnicas da iniciativa privada, tais como eficiência, produtividade e controle sobre o trabalho escolar; o financiamento, mais descentralizado, vai criando outro modo de regulação dos sistemas, que se associa à execução de metas e demonstração de desempenho e *performance*; dos professores cobra-se maior desempenho, mediante a instituição de novas formas de controle profissional, de certificação de competências, de remuneração e incentivos por cumprimento de metas de desempenho.

A LDB: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS, AVANÇOS E DESAFIOS

A LDB, aprovada no contexto de políticas globais de inspiração neoliberal, foi inicialmente compreendida como minimalista, mas ao mesmo tempo como uma lei que trazia pormenores que interessavam ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). À época, Cury (1997) examinou a LDB sob dois prismas: o da flexibilidade e o da avaliação. A lei de fato apresentava elementos de flexibilização da educação básica, tais como: o fim da seriação obrigatória (art.23), a reclassificação de alunos (art.23), o acesso aos estudantes, independentemente de escolarização anterior, a aceleração dos estudos, a elaboração do projeto político pedagógico pelas escolas, a amplitude da formação de professores, dentre outros.

Todavia, a LDB deu grande centralidade à avaliação por meio do papel da União na coordenação da política de educação e avaliação, da possibilidade da implementação de sistemas de avaliação nos estados e municípios e de certa articulação entre as definições curriculares, por parte da União, e as provas de aferição do desempenho dos estudantes, o que efetivamente veio a ocorrer nos anos seguintes. Portanto, se por um lado, a LDB deu maior flexibilidade administrativa às escolas e sistemas, por outro deu maior centralidade aos processos e mecanismos de avaliação, reforçando a perspectiva do Estado regulador e avaliador.

Pode-se ainda destacar que a LDB deu continuidade ao processo histórico de descentralização da oferta educacional, sobretudo porque os municípios haviam sido considerados entes autônomos a partir da constituição federal de 1988. A LDB definiu, pois, as competências colaborativas da União, dos estados, Distrito Federal e municípios em termos das responsabilidades pelas etapas e modalidades de educação escolar, especialmente articuladas à educação básica. Já no final dos anos 1990, observou-se forte processo de municipalização da educação no Brasil, especialmente porque, na Lei, os municípios assumiram a incumbência pela educação infantil e pelo ensino fundamental, sendo este último partilhado com os respectivos estados. A LDB definiu ainda que a relação professor-aluno seria definida e administrada pelos sistemas, assim como a gestão democrática e a autonomia escolar (art.12 a 15).

De modo geral, o conceito de educação básica pode ser entendido como um avanço importante, embora a escolarização obrigatória tenha permanecido de 7 a 14 anos, o que só veio a ser alterado mais tarde para nove anos, com a lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, e, posteriormente, de 4 a 17 anos, com a Emenda Constitucional n. 59/2009. Assim, a LDB contribuiu para a universalização do ensino fundamental, entendido como direito público subjetivo. E, mais tarde houve a ampliação do direito à educação, incluindo a educação infantil e o ensino médio. Isso tem contribuído, de certo modo, para uma maior pressão e democratização do acesso e, sobretudo, universalização do atendimento e reconhecimento da educação como direito social.

A heterogeneidade, as desigualdades e assimetrias da educação brasileira se acentuaram inicialmente com a criação dos sistemas municipais, pois o regime de colaboração, até o momento não regulamentado, não foi capaz de garantir maior equalização na oferta educacional nos diferentes sistemas de ensino. Reconhecendo essa desigualdade do ponto de vista das condições de oferta ou ensino, foi criado, em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Mais tarde, em 2006, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundef. Esses fundos buscaram definir um custo aluno ano, baseado no número de matrículas, de modo a complementar os recursos nos estados e municípios que não conseguiam atingir os valores estabelecidos. Esse custo aluno, no entanto, sempre ficou abaixo do requerido em termos de assegurar as condições ou padrões para oferta de ensino de qualidade, especialmente se consideramos a formação e valorização docente, a infraestrutura das escolas, os equipamentos, o material didático, a biblioteca, os laboratórios, dentre outros insumos básicos.

A ausência de um sistema mais articulado de educação no país tem repercussão na elaboração, implementação e resultados das políticas de educação. As políticas educacionais são definidas, em geral, pela União sem a devida articulação em termos de concepção, definição de processos, recursos financeiros e humanos; enfim, de criação de condições para implementação, avaliação e alteração dos sistemas de ensino, o que faz com que tenham pouco êxito. Além disso, os professores e agentes escolares, em geral, pouco participam dessas definições e processos, o que contribui para que exista mal-entendidos, resistências ou pouca adesão aos programas, planos e ações que chegam nas escolas, dificultando qualquer alteração nas práticas docentes. Ou seja, os múltiplos processos de regulação e mediação das políticas não são considerados, o que ocasiona pouca repercussão no processo ensino-aprendizagem e no desempenho dos estudantes.

AS CONFERENCIAS DE EDUCAÇÃO, O PNE (2014-2024) E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SNE: AVANÇOS E PERSPECTIVAS

O artigo art. 214 da Constituição Federal de 1988, alterado pelo art. 4º da Emenda Constitucional n. 59/2009, traz a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o **sistema nacional de educação** em **regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e

desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - **estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.** (grifos nossos).

Essa emenda constitucional trouxe avanços importantes no campo do direito à educação. Dentre eles o(a):

a) Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

b) atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

c) indicação de que os sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;

d) distribuição dos recursos públicos que assegure prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional;

e) definição de que a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas;

f) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;

g) fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU), a partir do exercício de 2011.

É nessa direção e no contexto de luta política pelo direito à educação que devemos compreender a realização das Conferências de Educação em 2010 e 2014. Nesses anos, vivenciamos no país duas conferências de educação que buscaram resgatar o ideário que mobilizou a sociedade civil organizada nos anos da redemocratização do

país. Essas duas conferências focaram na necessidade de instituir um SNE e de elaborar um PNE como seu articulador do sistema. O PNE finalmente foi aprovado em 2014 por meio da Lei n. 13.005, trazendo metas e estratégias importantes para o avanço da educação como direito social no país.

As duas conferências nacionais de educação foram realizadas em sintonia com o que previa a Emenda Constitucional n. 59/2009, uma vez que ambas estavam articuladas com a construção e efetivação do PNE e SNE. A CONAE de 2010 intitulou-se “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”; e a Conferência de 2014 foi intitulada “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. Ambas, por sua vez, estavam em sintonia com a ideia de plano e de sistema, já explicitado no Manifesto dos Pioneiros de 1932 ao afirmarem que:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. (...) todos os nossos esforços, **sem unidade de plano e sem espírito de continuidade**, não lograram ainda criar um **sistema de organização escolar**, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. **Tudo fragmentário e desarticulado** (p.1) (grifos nossos)

O PNE (2014-2024), aprovado por meio da Lei n. 13.005/2014, com 20 metas e estratégias diversas, trouxe significativos avanços em termos da ampliação da oferta e do direito à educação, mesmo contendo pontos críticos, a exemplo do(a) ausência de: metas intermediárias; definição clara de compromissos e responsabilidades dos entes federados; conceituação mais ampla de avaliação, qualidade e gestão democrática; diagnósticos, indicadores e projeções para o cumprimento das metas. Além disso, observa-se que algumas estratégias se apresentam como metas, incluindo percentuais a atingir; destaca-se, ainda, que há nas estratégias grande ênfase à articulação e parcerias público e privado, com utilização dos recursos do fundo público na oferta de serviços educacionais, o que implica transferência de recursos públicos para o setor privado.

Observam-se, nesse contexto atual, riscos e desafios para a efetivação do PNE e para a instituição do SNE, dentre os quais se destacam:

a) A necessidade de diálogo político entre os entes federados, incluindo as entidades civis organizadas, o Fórum Nacional de Educação (FNE), o Congresso Nacional etc., no contexto de ampliação e de (re)definição do regime de colaboração, tendo em vista a oferta de educação de qualidade para todos (as);

b) a elaboração do marco legal, das instâncias, dos mecanismos e processos que vão dar a institucionalidade necessária ao SNE, de modo a permitir os avanços necessários. Os entes federados precisarão assumir o firme propósito de promover maior articulação e colaboração até chegar à materialidade do SNE que queremos construir em prol da melhoria da educação brasileira;

c) a efetividade da meta 20 do PNE, que prevê a ampliação dos recursos para a educação até chegar aos 10% do PIB, sobretudo num contexto de crise econômica;

d) a adoção do PNE como referência das políticas e do planejamento educacional, trabalhando para sua efetivação, de modo articulado aos planos estaduais e municipais.

Assim, a institucionalização do SNE implica ampliar o diálogo no sentido de construir consensos em prol da educação de qualidade para todos (as). O PNE como referência deve ser o balizador das políticas, programas e ações nas três esferas administrativas de governo. De fato, a fragmentação, a descontinuidade, a desarticulação e a falta de uma institucionalidade para uma efetiva colaboração têm impedido que milhões de brasileiros tenham o direito de acessar uma educação escolar de qualidade e nela permanecer, sobretudo na faixa etária obrigatória (de 4 a 17 anos). O PNE e o SNE são fundamentais nessa direção, pois implicam um planejamento para 10 anos, com meios, mecanismos e processos para sua efetivação.

Além disso, há uma tarefa urgente, em razão do PNE 2014-2024, que é o monitoramento e a avaliação, como prevê a Lei 13.005/2014, por meio das seguintes Instâncias Federais: MEC, Comissão de Educação da Câmara e do Senado, CNE e FNE. Em âmbito estadual essa tarefa é, por correspondência, da(o): Secretaria Estadual de Educação; Comissão de Educação da Assembleia; Conselho Estadual de Educação (CEE); Fórum Estadual de Educação. Nos municípios essa tarefa cabe, sobretudo, aos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Educação; Comissão de Educação da Câmara ou a própria Câmara; Conselho Municipal de Educação; Fórum Municipal de Educação. Mas essa tarefa é também, em geral, do Ministério Público em cada Estado; dos Conselhos do Fundeb; dos Conselhos Escolares; das entidades do campo da educação em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal; e de outros segmentos organizados.

O SNE está efetivamente criado por meio da EC n. 59/2009 e da Lei n. 13.005/2014, devendo ser instituído até junho de 2016, como prevê a Lei. É preciso lhe dar consistência ao sistema, tendo em vista sua materialização. Cabe ao poder político e à sociedade civil organizada definirem quais as características do SNE e qual a sua base, forma e conteúdo. Isso implica a regulamentação do regime de colaboração, ampliando a cooperação territorial e federativa, de modo a explicitar, dentre outros, a base curricular nacional, o sistema de avaliação, a formação e valorização docente, com piso

unificado, o financiamento compartilhado para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e a implementação do custo aluno qualidade.

Cabe também examinar e definir a composição e papel do CNE e dos conselhos estaduais e municipais, examinar os limites da regulação em torno das redes privadas, examinar, também, a composição e papel do FNE como órgão de Estado e dos fóruns estaduais e municipais, dentre outros itens. Tudo isso implica em pactuar a relação, o modo de participação e as responsabilidades dos federados. Assim, será possível definir o que deve ser nacional, ou seja, para todos os sistemas de educação, sob a liderança do MEC; e o que deve ser federativo, ou melhor, para o exercício da autonomia dos sistemas, incluindo as redes públicas e privadas.

A implementação do SNE, no contexto de um federalismo cooperativo, não prescinde da liderança da União, pois cabe a ela “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (Lei nº 9.394, Art. 8º, § 1º) e ainda exercer papel fundamental no regime de colaboração, pois possui maior capacidade em termos de recursos financeiros e técnicos para implementação do novo Fundeb, uma vez que o atual fundo termina em 2020, e para garantir o padrão de qualidade em âmbito nacional por meio do curso aluno qualidade e outros mecanismos de gestão, avaliação, currículo e formação.

Mas qual deve ser a base legal para materializar a efetivação do SNE? A Lei n. 13.005/2014 prevê, em seu Art. 13º, que:

o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Trata-se, pois de: definir os princípios, fundamentos, direitos, deveres do Estado; definir diretrizes do nacional e do federativo; explicitar o regime de colaboração e cooperação em termos de competências partilhadas para todos os níveis, etapas e modalidades de educação. Ou seja, é preciso indicar claramente as áreas e dimensões que integram o SNE, as obrigações e os modos e mecanismos de articulação.

Que marco legal deve ser definido e o que deve ser alterado: a LDB? Deve-se alterar o art. 23 e 211 da CF/1988, revendo as competências e obrigações dos entes federados? Além disso, certamente será preciso alterar a Lei do novo Fundeb, adequar os sistemas de ensino às novas regras nacionais, estabelecer elementos de articulação com o Projeto de Lei de responsabilidade educacional, definir diretrizes para as Leis específicas de gestão democrática da educação nos sistemas de ensino, dentre outros.

O SNE proposto pelo Fórum Nacional de Educação traz em seu bojo preocupações no sentido de definir: os princípios, as finalidades e os conceitos do sistema; os objetivos, estrutura, organização e funcionamento; as ações integradas e os instrumentos de planejamento educacional; o sistema nacional de avaliação; o financiamento, custo aluno-qualidade; e os parâmetros nacionais de qualidade da oferta etc.³⁸

Além da proposta do FNE, há ainda três outras proposições que foram elaboradas para discussão: a) proposta elaborada na gestão do então Ministro Magabeira Unger, da Secretaria de Assuntos estratégicos da Presidência da República, que circulou por ocasião do lançamento do lema “Pátria Educadora”, do governo de Dilma Rousseff; b) Projeto de Lei Complementar - PLP 413/2014, da Câmara dos Deputados, que visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal; tem como autor o Deputado Ságuas Moraes e, como Relator, o Deputado Glauber Braga³⁹; c) Proposta elaborada pelo Ministério da Educação e encaminhada à Presidência da República, antes do afastamento pelo Senado Federal da presidente Dilma Rousseff, em 12 de maio de 2016.

O FINANCIAMENTO DAS METAS DO PNE (2014-2024) E O CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

A história do financiamento da educação no Brasil, destacadamente por meio das políticas públicas, da legislação e da vinculação de recursos, evidencia a luta em prol do princípio do investimento público na educação pública. No percurso da institucionalização e expansão da oferta de educação pública no Brasil, avançou-se para a introdução de barreiras e limites legais para o financiamento público do setor privado. Todavia, na prática, vários programas e ações governamentais em diferentes momentos históricos estabeleceram parcerias e articulações no sentido financiar o setor privado.

Atualmente, observa-se certa indistinção entre o público e o privado na educação do ponto de vista do financiamento governamental. Da educação infantil à pós-graduação verifica-se a intensificação de programas, planos e ações que acabam com as barreiras e limites para o financiamento público do setor privado, sem muitas vezes considerar os impedimentos legais existentes. Dentre os mecanismos de repasse de recursos no cenário atual destacam-se: contratação de consultorias, aquisição de sistemas apostilados; gestão privada de redes públicas de ensino; aquisição de vagas por

³⁸ Disponível em:

<http://fne.mec.gov.br/images/doc/OSistemaNacionaldeEducacaoMinutaPreliminar.pdf>. Data de acesso: 27 de junho de 2016

³⁹ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>. Data de acesso: 27 de junho de 2016.

meio de bolsas e isenções fiscais; crédito para manutenção, desenvolvimento e expansão da oferta educacional; etc. Destaca-se ainda o aumento do capital especulativo estrangeiro na oferta de educação, em diferentes níveis e modalidades, o que pode trazer implicações diversas para a regulação, avaliação e supervisão por parte do estado, dos órgãos colegiados e da gestão pública.

Essas iniciativas prosperam porque o art. 213 da CF/1988 prevê que:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Além disso, o art. 5º, §4º, da Lei n.13.005/2014, afirma que o investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da CF/1988 e a meta 20 do anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da CF e do art. 60 do ato das disposições constitucionais, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal de 1988⁴⁰.

Nesse contexto de luta, de avanços e recuos, destaca-se a Lei n. 12.858/2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, ou seja, “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. Essa lei estabelece, em seu artigo Art. 2º, que “Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 (...), serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde”. Já no

⁴⁰ É nesse contexto que se observa a Intensificação de programas, planos e ações que acabam com as barreiras e limites para o financiamento público ao setor privado, a exemplo do Programa Universidade para Todos (ProUni), Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e as diferentes modalidades de bolsas ofertadas nos estados e municípios.

inciso III, do Art. 2º, prevê que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social devem ser destinados ao cumprimento das metas estabelecidas no PNE; e, além disso, que (§ 3º) a União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% na área de educação e de 25% na área de saúde. Os avanços dessa lei são significativos, tendo em vista a ampliação dos recursos para atingir os 10% do PIB até 2024. É preciso, todavia, saber qual será efetivamente o valor dos royalties, considerando a crise do petróleo, e como está sendo repassado, pois se trata de fonte não renovável. Além disso, os recursos serão usados somente em MDE, considerando as metas do Plano? Terá o custo aluno qualidade como referência? É suficiente para chegar a 10%, como prevê a lei do PNE?

Ademais, os avanços na base legal voltados para a garantia do direito à educação precisam efetivamente ser materializados, supervisionados e avaliados, a exemplo da garantia de: aplicação de recursos por meta como proporção do PIB; funcionamento e autonomia do FNE, no tocante ao PNE e às conferências de educação; acompanhamento e monitoramento dos planos de educação.

Além do financiamento da educação, em geral, é preciso examinar as políticas de ampliação de recursos voltadas à educação básica, superior, profissional e tecnológica, assim como às demais modalidades de educação. Faz-se necessário, pois, retomar as temáticas da gestão, do controle social e da transparência no uso dos recursos da educação, sobretudo quando se pretende atingir o patamar de 10% do PIB em educação até o final do PNE. Os mecanismos de controle social, os órgãos colegiados, as instâncias de defesa e fiscalização dos recursos públicos etc. precisam estar fortalecidos e atuantes na gestão do fundo público, o que implica tornar transparente os gastos públicos em educação pública e privada.

Nessa direção, é preciso assegurar condições para a gestão democrática da educação; garantir que as secretarias municipais, distrital e estaduais se constituam como unidades orçamentárias ordenadoras de despesas na gestão plena dos recursos educacionais; informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação; estimular a participação dos estudantes pais e/ou responsáveis no uso dos recursos públicos no âmbito das escolas; democratizar a elaboração, a execução e o acompanhamento do orçamento, promovendo o acesso de toda a comunidade local e escolar aos dados orçamentários e à transparência na utilização dos recursos públicos da educação; consolidar e fortalecer os conselhos de educação como órgãos autônomos, plurais e com funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras; fortalecer e regulamentar o papel fiscalizador dos conselhos de acompanhamento e avaliação do Fundeb.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampliação do direito à educação tem se fortalecido no Brasil desde a aprovação da LDB, que favoreceu a universalização do ensino fundamental e que ampliou a noção de educação básica, muito embora não tenha ampliado o tempo de escolarização obrigatória de 7 a 14 anos em 1996. Por sua vez, o PNE (2014-2024), aprovado em junho de 2014, dada a crise economia, política e social do país, praticamente não saiu do papel em termos de avanços em suas metas. Além disso, ainda não se tornou efetivamente a referência para o financiamento e a implementação das políticas de educação do governo federal.

A efetivação do PNE e a institucionalização do SNE implica uma revisão do sistema federativo em termos de uma reforma tributária, descentralização qualificada, entendimento da educação como Política Pública de Estado, articulação das ações de planejamento, gestão e financiamento, participação popular no planejamento e democratização das políticas educacionais de acesso, permanência e qualidade, dentre outros aspectos.

Urge, portanto, ampliar o diálogo propositivo com a sociedade civil organizada, sobretudo por meio do FNE; garantir a realização das conferências de educação; estabelecer instâncias de articulação; promover o monitoramento e a avaliação dos planos de educação; estabelecer parâmetros da gestão democrática; institucionalizar o sistema nacional de avaliação; estabelecer o currículo comum nacional; implantar mecanismos de valorização docente; efetivar o custo aluno qualidade como referência para a garantia da educação básica obrigatória.

Um dos embates fundamentais certamente será a composição e utilização do Fundo Público na oferta e melhoria da qualidade da educação pública. Historicamente as entidades progressistas do campo da educação defendem como princípios: financiamento público para a educação pública, igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade. O objetivo é a garantia do direito à educação de qualidade para todos/as e a inclusão e redução das desigualdades sociais.

No momento atual vivenciamos riscos e desafios que se multiplicaram, em razão dos cortes em investimentos e programas educacionais, das ofensivas conservadoras da grande mídia, de grande parte dos empresários e, especialmente, dos poderes legislativo e executivo.

A realização das conferências de educação, de 2010 e 2014, e a aprovação do PNE, em 2014, foram conquistas da sociedade brasileira e não podem mais uma vez tornarem-se letra morta, a exemplo do que ocorreu com o Plano anterior. Caberá à sociedade civil organizada, mais uma vez, lutar em prol do Estado de direito, da

democracia plena, da constituição do estado social, da democratização do Fundo Público e da ampliação dos direitos sociais básicos, a exemplo da educação pública de qualidade social para todos e todas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BRASIL. Emenda constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Brasília. Subsecretaria de Edições Técnicas. DOU 23.12.1996.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DOU de 5.4.2013.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. D.O.U. de 7.2.2006.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. DOU de 26.6.2014 - Edição extra.

CURY, Carlos Roberto Jamil Cury. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional?. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p.3-19, jul.1997.

O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932). Revista HISTEDBR On-line (Documento), Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584. http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Data de acesso: 22 de junho de 2016.

OLIVEIRA, João F. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: Eliza Bartolozzi Ferreira; Dalila Andrade Oliveira. (Org.). Crise da escola e políticas educativas. 1ªed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, v. 1, p. 237-252.

CAPÍTULO IX

**ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
ENTRE O ELITISMO E AS PERSPECTIVAS DE
DEMOCRATIZAÇÃO⁴¹**

A história do acesso à educação superior no Brasil revela uma tensão permanente entre continuidade e ruptura com os mecanismos de seletividade social, mas com a prevalência da continuidade dos modelos ou processos de *seleção dos melhores*, segundo as *capacidades individuais*, mas embasado, em geral, no discurso da igualdade de oportunidades e mesmo da *democratização do acesso*. O objetivo do estudo é explicitar essa tese por meio da apreensão e explicitação histórica do acesso à educação superior no Brasil, tendo por base o pressuposto e a perspectiva de uma real democratização do acesso e permanência nesse nível de ensino.

Nesse percurso, buscar-se-á explicitar os debates, as tensões e as ações governamentais que marcaram a história do acesso à educação superior no Brasil. É nosso propósito ainda compreender as razões que ampliaram e intensificaram, a partir dos anos 1990 e 2000, o debate sobre o acesso à educação superior, trazendo à tona temáticas como: diversificação dos processos seletivos, Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), reserva de vagas, cotas raciais e/ou sociais, inclusão social, permanência no ensino superior, sistema de seleção unificado etc.

ELITISMO E CONSERVADORISMO NO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Tomando por base a questão da universalização e democratização do ensino, no tocante ao acesso ao ensino superior⁴², podemos afirmar, com algumas variantes, que,

⁴¹ Publicado originalmente em: SOUSA, José Vieira de (Org.). Educação superior: cenários, impasses e propostas. 1ªed.Campinas: Autores Associados, 2013, v., p. 1-27.

⁴² Utilizaremos os termos educação superior e ensino superior indistintamente nesse estudo, uma vez que o termo educação superior é usado mais efetivamente somente a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei n. 9.394/1996).

até o fim do Estado Novo⁴³, o Brasil se caracteriza por uma fase de democratização restrita ou de um conservadorismo elitista. Trata-se de um período onde o acesso ao ensino superior está limitado às classes dominantes. Neste período, a ideia de universalização e democratização (para os primeiros graus de ensino) surgirá na primeira república (1889-1930) mediante o movimento conhecido como “entusiasmo pela educação”. Mesmo assim, a universalização como ideia presente em alguns discursos liberais não chegará a se efetivar em nenhum grau de ensino. O caminho da democratização e da universalização da educação no Brasil, até o fim do Estado Novo, se fará na medida em que o Estado toma a educação como instrumento ideológico de disseminação da visão de mundo dominante, como mecanismo de ampliação dos canais de ascensão das classes médias e como meio de formar a mão de obra para a indústria nascente.

Na era Vargas (1930 a 1945) são significativos os órgãos criados e as medidas adotadas no campo da educação, a ponto de constituírem uma política educacional⁴⁴. A criação desses órgãos e instituições, além das medidas governamentais, não alteraram, todavia, o elitismo e conservadorismo no acesso ao ensino superior que vinha do Brasil Colônia, do Império e da Primeira República. Os cursos de nível superior permanecem destinados à formação às camadas mais favorecidas economicamente da sociedade.

O ensino médio se torna ainda mais dual na era Vargas, pois ocorre uma separação entre o curso secundário, que era formativo e visava à academia, e os cursos profissionais voltados para o mercado de trabalho. O caminho escolar das elites era: do primário ao ginásio, do ginásio ao colégio e, posteriormente, a opção por qualquer curso superior; o caminho das camadas populares, caso escapassem da evasão, ia do primário aos cursos profissionalizantes. Cada curso profissionalizante só dava acesso ao curso superior do mesmo ramo profissional.

O acesso aos melhores cursos, portanto, estava condicionado à situação econômica do candidato. O ensino secundário (não profissionalizante) e o superior se destinavam à formação de elites culturais e políticas, ou melhor, à formação de quadros

⁴³ “Estado Novo é o nome do regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, que durou até 29 de outubro de 1945, que é caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e por seu autoritarismo”. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_%28Brasil%29. Acesso em: 13 de fev. 2013.

⁴⁴ Dentre os órgãos criados destacam-se: Ministério da Educação e Saúde Pública (1931), Código de Educação do Estado de São Paulo (1933), Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (1938), Serviço Nacional de Radiodifusão Educativa (1939), Instituto Nacional de Cinema Educativo (1937), Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (1942), Conselho Nacional de Educação, etc. Ainda na era Vargas foram criados: Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo (1933), Universidade de São Paulo (1934), Universidade do Distrito Federal (1935), *União Nacional dos Estudantes* (1938), Universidade de Porto Alegre (1934), Universidade Rural do Brasil (1943).

científicos “especialistas” para atender às novas exigências do capitalismo “moderno” e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade da estrutura de poder⁴⁵.

A era Vargas é marcada por uma ampliação do controle e centralização do ensino, sobretudo do ensino superior. Por meio da Reforma Francisco Campos, que dá origem ao Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto nº 19.851, de 11.04.1931), marco estrutural da concepção da universidade no Brasil, o Estado formaliza, homogeneiza, padroniza e centraliza o ensino superior de todo o País. A tendência centralizadora e autoritária leva o Estado a adotar critérios mais rígidos de autorização e reconhecimento de novos cursos, o que limita a ampliação de vagas no ensino superior.

O Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, mantém a admissão inicial nos cursos via aprovação nos exames vestibulares. As condições para admissão eram as seguintes:

Art. 81. A admissão inicial nos cursos universitários obedecerá às condições gerais abaixo instituídas (...)

I – Certificado do curso secundário fundamental de cinco anos, ou deste e de um curso ginasial superior, com a adaptação didática, neste último, aos cursos consecutivos;

II – Idade mínima, conforme o certificado do curso secundário exigido, de 15 ou 17 anos;

III – Prova de identidade;

IV – Prova de sanidade;

V – Prova de idoneidade moral;

VI – Pagamento das taxas exigidas.

Parágrafo único: ao aluno matriculado em qualquer dos institutos universitários será fornecido um cartão de matrícula, devidamente autenticado, que provará a sua idoneidade, e uma caderneta individual na qual será registrado o seu curriculum vitae de estudante, tudo de acordo com dispositivo de cada instituto universitário.

Art. 82. – Não será permitido a matrícula simultânea do estudante em mais de um curso seriado, sendo, porém, permitido aos matriculados em qualquer curso seriado a frequência de cursos avulsos, ou de aperfeiçoamento e especialização.

Em 1942, na Reforma Gustavo Capanema, criou-se, por meio do Decreto-Lei nº 4.244, os “exames de licença”. Esses exames asseguravam o direito de ingresso em qualquer curso de ensino superior. Era uma volta aos exames de saída que garantia o

⁴⁵ Além da dualidade (terminalidade e continuidade) do ensino secundário, Fávero diz que, na era Vargas, “já havia por parte da sociedade política, consciência explícita da importância da educação como poderoso instrumento ideológico”. “Uma das grandes preocupações do Estado foi colocar a educação a serviço da ideologia vigente” (FAVERO, 1980, p. 70 e 91).

acesso ao ensino de 3º grau. Estes exames, no entanto, tiveram vida curta. Os “exames de licença” foram suprimidos pelo Decreto-Lei nº 9.303, de 27 de maio de 1946. Por este novo decreto o aluno recebia “apenas” um certificado de conclusão no final da 4ª série do ginásio ou na 3ª série colegial (VIANNA, 1986, p. 93-5).

De 1808 a 1945, a oferta e expansão do ensino superior em termos do número de estabelecimentos (escolas) foi o seguinte: chega a 14 (quatorze) o número de escolas de ensino superior até a proclamação da República. Da proclamação da República até a revolução de 1930 foram criados mais 72 estabelecimentos, perfazendo um total de 86. E, por fim, de 1930 até o fim da era Vargas, foram criadas mais 95 (noventa e cinco) escolas de nível superior, totalizando 181 (FAVERO, 1980, p.111). Embora os dados da Tabela I não tenham sido coletados a partir de 1930, verifica-se que no período de 1935 a 1945 (da era Vargas), embora ocorresse uma ampliação do número de escolas, não ocorreu um aumento significativo de matrículas (Tabela 1)⁴⁶. Pelo contrário, houve um decréscimo de 1935 para 1940 e uma recuperação até 1945 que, no entanto, não alcançou o número de matrícula que havia em 1935⁴⁷. A evolução da matrícula até 1960 é a seguinte:

Tabela I – Matriculados no Ensino Superior (1935 – 1960)

1935	27.504
1940	18.047
1945	27.253
1950	37.584
1955	72.652
1960	93.202

Fonte: Fernandes (1975).

Em síntese, o elitismo e conservadorismo, no acesso ao ensino superior, ficam demonstrados, no período que vai do Brasil colônia ao fim da era Vargas. Mesmo com a República, o ensino superior continua restrito a uma pequena camada da população. O discurso de democratização e universalização do ensino não chegou com intensidade ao ensino superior e, portanto, não ameaçou a hierarquização elitista do “sistema de ensino brasileiro.”

⁴⁶ Esses dados, em geral, não são inteiramente confiáveis. Souza (1979) afirma que “até 1930 (...) tinham sido criados 78 estabelecimentos de ensino superior” e não 86. Por sua vez, entre 1930 e 1960 surgiram 338 unidades novas.

⁴⁷ Os dados ainda mostram que no período que discutiremos a seguir (1945 a 1964) houve uma ampliação crescente das matrículas. Trata-se de um período de expansão que só terá seu “fim” a partir da 2ª metade da década de 1970 quando começa a ruir o modelo político implementado no Brasil com o golpe de 1964.

ABERTURA, EXPANSÃO E MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

A fase que vai de 1946 ao Golpe Militar em 1964, conhecido como período populista⁴⁸, traz elementos importantes para o debate sobre a democratização do acesso ao ensino superior. Trata-se de um período marcado pela perspectiva da crença no Estado intervencionista e promotor de políticas de bem-estar social. É também o período da chamada democracia desenvolvimentista via crescimento do Estado⁴⁹.

Segundo Cunha (1979, p. 197-198), são duas as principais causas econômicas que impulsionaram o movimento de expansão do ensino superior iniciado com a redemocratização, em 1946: 1ª) A dependência/monopolização da economia brasileira a partir da 2ª guerra mundial. A centralização do mercado, da renda e do capital por empresas multinacionais inviabilizou pequenos negócios no setor industrial, comercial e de prestação de serviços. “Assim as camadas médias tiveram estreitado seu canal de ascensão social através da reprodução do pequeno capital, constituído pela poupança, num negócio próprio na indústria, no comércio ou na prestação de serviços”; 2ª) a ampliação do Estado e das grandes empresas acresce a burocracia. A ascensão aos cargos e a promoção nas burocracias públicas exige das camadas médias maiores requisitos educacionais. O diploma significa a possibilidade de postular o cargo ou a promoção no novo mercado de trabalho que se configurava.

As novas teses da democracia liberal presentes nesta fase conduzem os governos populistas na direção da abertura, expansão e “massificação” do ensino superior. Neste período, chega-se a discutir a acessibilidade universal ao ensino superior com a supressão do exame vestibular. As teses liberais diziam que a educação era um direito de todos e devia estar sob a responsabilidade do Estado. Era a União, portanto, que devia propor as linhas gerais de organização da educação nacional e prever os recursos mínimos para o setor. Para a nova democracia liberal a educação era o meio mais adequado de preparar técnicos e educar para a democracia, contra o perigo das ditaduras de direita (nazismo, fascismo) e de esquerda (socialismo).

A educação se torna alvo de luta ideológica dos grupos econômicos dominantes e também de setores populares. A LDB, posteriormente, Lei nº 4024/1961, por exemplo, catalisa os interesses e a luta ideológica desse momento. Os esforços de Deputados da

⁴⁸ “O período conhecido como Período Populista, República Nova, República de 46 ou Quarta República Brasileira se inicia com a renúncia forçada do Presidente Getúlio Vargas, em outubro de 1945, pondo fim à Era Vargas, e termina em 31 de março de 1964, com a deposição do presidente civil João Goulart pelas forças militares”. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Per%C3%ADodo_Populista. Acesso em: 14 fev.2013.

⁴⁹ Para a democracia liberal, deste período, o Estado é o intérprete dos fins e interesses gerais da sociedade, estando acima dos interesses e fins particulares. O Estado é, nessa visão, ideológico, podendo e devendo intervir para regular a economia e promover a “igualdade e a liberdade” dos indivíduos. O Estado é comprometido como entidade superior e anterior aos indivíduos.

direita conservadora, como Gustavo Capanema e Carlos Lacerda e a efervescência no campo ideológico levou o projeto de LDB a tramitar treze anos no Congresso Nacional, impedindo-o de realizar o que dele se esperava: contribuir para a reformulação da estrutura educacional do país deixada pela era Vargas, fixando as diretrizes e bases da educação nacional.

O projeto de LDB, aprovado em 1961, foi extremamente decepcionante para aqueles que desejavam uma educação pública democrática libertadora; a LDB concedia um tratamento igualitário às escolas públicas e particulares, por parte do Estado. No entanto, a descrença com o projeto da LDB aprovado e a crescente efervescência ideológica fortaleceu, ainda mais, as organizações que trabalhavam com a promoção da cultura popular, a educação popular, a *desanalfabetização* e a conscientização da população sobre a realidade dos problemas nacionais. Dentre essas organizações, podemos citar como mais significativas: os Centro Populares (CPCs), os Movimentos de Cultura (MCPs) e o Movimento de Educação de Base (MEB).

O período populista, embora não tenha atendido todas as aspirações dos setores populares por meio da democratização do setor educacional, conseguiu ampliar significativamente as oportunidades de acesso, sobretudo, ao ensino superior. O movimento de abertura, expansão e “massificação” do ensino superior tem início com a redemocratização em 1946. Todavia, verifica-se que o “boom de expansão” tem início mais precisamente em 1950. Essa data corresponde ao início do governo populista de Getúlio Vargas, que buscou aumentar as despesas públicas com o ensino. Entretanto, o ensino superior foi mais contemplado que o ensino primário.

No governo Vargas (1950-1954) assistimos ao início do processo de federalização de estabelecimentos de ensino superior mantidos pelos estados, pelos municípios e por particulares por meio da Lei nº 1.254 de dezembro de 1950. Com Vargas também ocorre a gratuidade do ensino superior e a ampliação de vagas nos cursos existentes, bem como a criação de novos cursos nas universidades e escolas isoladas, controladas pelos governos federal e estadual. Com o progresso da federalização há uma expansão do ensino superior. De 5 universidades em 1945, o Brasil chega a 16 em 1954 e a 39 em 1964 (CUNHA, 1983 p.95).

Essas medidas do governo Vargas, que facilitaram o ingresso das camadas médias ao ensino superior, têm continuidade nos demais governos da República Populista. Uma das últimas medidas ocorre com a equivalência dos cursos médios (para efeito de ingresso nos cursos superiores) por meio da LDB (Lei nº 4024/1961)⁵⁰. Assim,

⁵⁰ Segundo Souza (1979, p.183-184), a LDB (Lei nº 4024/61) “favoreceu a descentralização e o aperfeiçoamento dos estabelecimentos isolados particulares (...) já não mais confessionais, mas certamente na forma de empresas educativas (...)”. Essa Lei, “na base de uma concepção liberal e de autonomia didática, se permitiu criar com mais facilidades novos cursos e escolas, praticamente sem os

se alguém tivesse cursado qualquer curso técnico-profissionalizante não seria obrigado a cursar, apenas, um curso superior de acordo com a área técnica do curso médio realizado. Vale lembrar que antes dessa equivalência total duas leis ampliaram a possibilidade de continuidade dos estudos para alguns seguimentos: Lei nº 1821/53 e Lei nº 3104/57 (CUNHA, 1983, p. 79 a 81).

A LDB/1961 aumentou ainda mais a demanda de vagas ao ensino superior⁵¹, que já vinha se dando em razão do aumento da população urbana, da necessidade crescente de mão de obra qualificada em vista do crescimento industrial, da busca de ascensão e prestígio social via escolarização e de melhores cargos e promoção nos quadros do Estado e das grandes empresas, da consciência de alienação, do aumento de escolarização das mulheres e de vagas nas escolas públicas. A lei não alterou a seleção instituída pelo Estatuto das Universidades Brasileiras (1931).

Os exames vestibulares passam a ser a grande e visível muralha a obstruir a caminhada das camadas médias em busca dos diplomas superiores, requisitos de ascensão ocupacional/social. O movimento de facilitação de ingresso no ensino superior voltou-se, então, à atenuação dessa barreira, visando, até mesmo a sua supressão (CUNHA, 1983, p.84).

A defesa da supressão dos exames vestibulares foi feita, sobretudo, pela UNE, nos seminários de reforma universitária⁵². Há, também, projetos de deputados que procuravam alterar a forma de seleção, como, por exemplo, preencher as vagas com os candidatos que tivessem obtido as melhores médias no ensino médio (Projeto de Lei nº 735, de 15 de jul. de 1963). Além disso, era comum projetos de expansão de vagas, duplicação de vagas, novos concursos somente classificatórios para as vagas ociosas, unificação dos exames, etc.

Com o movimento de expansão e facilitação do ingresso tem início o que poderíamos chamar de processo de “massificação” do ensino superior. O ensino superior abre suas portas para atender às demandas sociais, ou melhor, às “massas”.

critérios restritivos que a legislação antiga condicionava a ampliação da rede escolar a parâmetros mais rígidos”.

⁵¹ Cunha (1983, p.83) entende que a maior demanda e a maior ampliação de vagas não significavam um aumento nas chances de aprovação. Para ele “essas chances eram menores para os egressos das escolas comerciais do que para os das escolas secundárias, onde o currículo estava todo voltado para a continuação dos estudos”.

⁵² A UNE chegou a propor que “a aprovação em exame vestibular deixaria de ser requisito necessário para o ingresso no ensino superior. Para tanto, só seria exigido, como condição necessária o certificado de conclusão do ensino de 2º grau ou equivalente. O vestibular deixaria de ser um exame eliminatório passando a ser apenas classificatório, quando o número de candidatos a um determinado curso fosse superior ao de vagas e somente nesse caso” (CUNHA, 1983, p. 145). Essa proposta da UNE chegou a ser objeto de projetos de Lei.

Embora a expansão do ensino superior tenha se dado crescentemente por meio dos estabelecimentos particulares isolados é inegável que houve maior representação de setores populares na universidade. Esse aumento tem como correspondente, segundo estudiosos da temática, uma crescente perda de qualidade do ensino, tanto no nível superior como no nível médio. O aumento quantitativo implicou na diminuição da qualidade já que não houve investimentos proporcionais em recursos materiais e humanos essenciais.

Em síntese, a abertura, expansão e “massificação” do ensino superior nesta fase da democratização populista, marcada pelo nacionalismo e desenvolvimentismo, pode ser vista no crescimento do número de estabelecimentos de ensino superior, e consequentemente, na ampliação do número de vagas que permitiu o acesso, em certa medida, de integrantes dos setores populares. O projeto político-econômico-social no Populismo permitiu a federalização de estabelecimentos de ensino superior, a criação de novas universidades e escolas, a equivalência dos cursos médios, a “tomada de consciência” da educação como direito de todos e a discussão da supressão do exame vestibular e da acessibilidade universal.

VULGARIZAÇÃO, DETERIORAÇÃO, CONTROLE E PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

O Regime Militar, iniciado em 1964, estende-se até 1984, com a eleição de Tancredo Neves e Jose Sarney à Presidência da República. Os militares tomam o poder em nome da segurança nacional e da preservação da democracia brasileira. A segurança, diziam eles, se fazia necessária em função do inimigo interno e externo, ou seja, os comunistas que ameaçavam a democracia da ordem, da unidade, da harmonia e da paz social. A democratização para os militares e liberais conservadores e autoritários é fruto de doações do poder político, como a ampliação de vagas do ensino superior, por exemplo. Por isso, pode-se falar que esta é, também, a fase da “democracia doada” ou, ainda, da democracia protetora e excludente, já que “operou a exclusão deliberada e sistemática de amplos setores da sociedade civil do progresso político” tendo como estratégia um “autoritarismo desmobilizador” (SAVIANI, 1988, p.96).

O setor educacional sofre a estratégia da desmobilização política por meio de reformas e medidas educacionais e adaptação ao modelo econômico mediante preparo de recursos humanos para atender ao crescimento econômico e tecnológico. Trata-se de uma visão economicista e empresarial adaptada à educação. Esta nova visão tecnicista procura trazer para a educação a racionalidade empresarial com os seus critérios de custo benefício, eficiência e produtividade. A educação se torna um investimento que, sendo bem planejado e gerenciado sistematicamente, pode render para o “desenvolvimento do país”.

Chauí (1980, p.42 e 45), ao analisar esse contexto, procura mostrar como a universidade foi estruturada pela reforma universitária segundo o modelo da grande empresa capitalista, tendo o “rendimento como fim, a burocracia como meio e as leis do mercado como condição”. Assim como a empresa, a Universidade está encarregada de produzir incompetentes sociais, presas fáceis da dominação e da rede de autoridades. Ela “reduz a esfera do saber à do conhecimento, ignorando o trabalho do pensamento. Limitando seu campo ao saber instituído, nada mais fácil do que dividi-lo, dosá-lo, distribuí-lo e quantificá-lo. Em uma palavra: administrá-lo”.

A expansão do ensino superior tem seguimento na primeira metade da ditadura militar, já que era uma das únicas vias de ascensão e promoção das classes médias só que, agora, dentro da ótica de um projeto liberal autoritário, conservador, desmobilizador e excludente. Este projeto conduzirá o ensino superior a um processo crescente de vulgarização, deterioração, controle e privatização.

Ainda nos primeiros anos da ditadura é possível verificar uma modificação do Estado em relação à educação: o Estado passa a valorizar a iniciativa privada ou instituições filantrópicas e de benemerência. Paulatinamente, ele vai se desobrigando da educação pública, procurando, ao mesmo tempo, fórmulas para eliminar a gratuidade, sobretudo, do ensino superior. O discurso do governo era que eliminar a gratuidade seria adotar um critério mais justo e igualitário, pois eram os estudantes ricos que tinham acesso ao ensino superior. Os dados desse período, no entanto, mostram que os poucos representantes dos setores populares que chegavam ao ensino superior o faziam, quase sempre, em escolas particulares que ministravam um ensino sem nível de qualidade.

A discriminação dos estudantes pobres se dá, portanto, por meio do ensino de má qualidade das escolas privadas e isoladas e de outros mecanismos de seleção socioeconômica como o vestibular, por exemplo.

A “democratização doada”, via expansão das matrículas do ensino superior, despreza o contexto socioeconômico e a situação educacional do país, tornando-se, na realidade, uma pseudodemocratização, na medida em que procura “universalizar”, ou seja, tornar acessível às “massas” um ensino qualquer.

O aumento da demanda que vinha desde o período populista havia criado a figura do “excedente”⁵³, ou seja, candidatos aprovados, habilitados à entrada do ensino

⁵³ Dois pontos devem ser destacados sobre a questão do excedente: 1º) A defasagem entre a demanda e a oferta que havia criado a figura do excedente era enorme. Freitag diz que o “número de alunos inscritos para o vestibular em relação ao número de vagas na Universidade cresceu de 212% entre 64 e 68º (1980, p.86). Cunha também informa que no início de 1968 haviam sido abertas 89.500 vagas. Na realidade as vagas cresceram mais do que o projetado, chegando a 115.400. Mas o número de candidatos cresceu ainda mais, mantendo estável a relação candidato/vaga, que só declinou em 1971, com a multiplicação das escolas isoladas particulares” (CUNHA, 1988, p. 256); 2º) Embora a política de

superior, mas sem a existência de vagas para absorvê-los. As pressões por vagas levaram o regime militar a temer e, como consequência, imprimir medidas centralizadoras e controladoras no campo educacional. Num primeiro momento, o Estado garante as normas de acesso e expansão ao ensino superior e, num segundo momento, passa a implementar medidas de maior controle e contenção.

A Lei nº 5540/1968 (Reforma Universitária) foi aditada poucos anos depois do golpe militar e um dos seus objetivos foi eliminar as tensões e os distúrbios provocados pela luta em favor da ampliação de vagas no ensino superior⁵⁴. Para Freitag (1980, p.84), o texto da Lei nº 5.540/1968:

Se movimenta em torno de dois princípios aparentemente contraditórios: a racionalização das estruturas e dos recursos e a “democratização” do ensino. A combinação de jargão tecnocrático dos economicistas da educação e o liberal dos adeptos de um ideal de democracia se fundem na nova lei para atingirem um objetivo: diminuir a pressão sobre a universidade, absorvendo o máximo dos candidatos ao vestibular (democratização) e discipliná-los posteriormente, alegando medidas de racionalização dos recursos.

Saviani (1988, p.97-98) denomina as medidas do regime militar, deste período, inclusive a Lei nº 5540/1968, como a “estratégia do autoritarismo desmobilizador na instalação da democracia excludente”. Esta estratégia se materializa no ensino superior por meio da departamentalização da matrícula por disciplina e do regime de créditos que imprime a sistemática de cursos parcelados. Tais dispositivos têm um significado político. Eles conseguem provocar a desmobilização dos alunos, antes organizados por turmas coesas (ao longo de todo o curso). Separados, aparentemente por dispositivos administrativos-pedagógicos, os alunos ficam impossibilitados de constituírem grupos de pressão.

A adoção do vestibular unificado e classificatório⁵⁵ é outro dispositivo que contribui para “desarmar e eliminar” as pressões por ampliação de vagas e,

“número clausus” vigorasse desde 1925, “a legislação dos exames vestibulares da margem a interpretar a aprovação – isto é, a nota igual ou superior a cinco – como dando direito à matrícula” (p. 88).

⁵⁴ A luta pela ampliação de vagas ou “democratização do acesso” era decorrente do modelo econômico brasileiro que aumentou a concentração de renda, bloqueando os canais “naturais” de ascensão social da classe média. O ensino superior significava a chance de alguns setores ascenderem socialmente ou, pelo menos, não descenderem na escala social.

⁵⁵ A adoção pelo MEC do vestibular unificado por região e por tipo de curso se deu em razão do Decreto-Lei nº 464, de 11.02.1969. Já a adoção do critério de exame classificatório veio pelo Decreto nº 68.908, de 13.06.1971. “A unificação do vestibular por região e o ingresso por classificação tiveram a finalidade de permitir o preenchimento de vagas em cursos pouco procurados, forçando o aluno à opção quando não o força a matricular-se nas escolas particulares que, sem tal recurso, seriam menos procuradas. O curso básico e o vestibular unificado produzem o que a reforma de ensino denomina unificação do mercado de ensino universitário. Por seu turno o vestibular classificatório visa a impedir as

consequentemente, a figura dos excedentes. Vinculadas ao vestibular unificado e classificatório vieram as provas objetivas⁵⁶. Esperava-se, com todas estas medidas, aumentar a produtividade do sistema de ensino superior com a ocupação de todas as vagas. O custo-aluno ficaria mais baixo, além de permitir uma redistribuição dos alunos nas diferentes carreiras.

Além da Reforma Universitária e da adoção do vestibular unificado e classificatório outras medidas foram adotadas pelo governo federal com o objetivo de aumentar as vagas para o acesso ao ensino superior. Apoiado no Ato Institucional nº 5, estabelecem-se, pelo Decreto-Lei, nº 574, a ampliação e a irredutibilidade das vagas pelas IES, bem como a obrigatoriedade da realização do novo concurso vestibular até o preenchimento total das vagas anunciadas. O governo passou, também, a conceder auxílio financeiro suplementar às IES que aumentassem a sua oferta de vagas e a facilitar, através do Conselho Federal de Educação, a autorização e reconhecimento de novos cursos, especialmente, em estabelecimentos particulares (MONTEIRO, 1990, p.11). Está em marcha a estratégia da privatização do ensino superior.

Velloso (1991, p.15) informa que “A partir de 1968, a oferta de vagas em faculdades particulares cresceu vertiginosamente (alcançando 170% em apenas cinco anos entre 1970 e 1974, por exemplo) mercê das facilidades concedidas pelo Estado que ao mesmo tempo limitava a ampliação de vagas na universidade pública”. Por sua vez, Franco (1991, p.109) afirma que:

Observando os índices de matrícula no ensino superior, segundo a dependência administrativa, no período de 1960-1972, para um crescimento global de 540,8% nas universidades, 484,7% ocorreu nas públicas e 718,4% nas instituições privadas. Os estabelecimentos isolados, particulares, na maioria alcançaram um índice de 1083,4% no mesmo período.

Para Freitag (1980, p. 137), a rede particular do ensino põe a venda a nova mercadoria: o título acadêmico. Ela afirma que:

Ambos os setores desse sistema educacional dual - o particular e o oficial - transmitem uma ideologia eclética em que se combinam elementos da ideologia democrática com a tecnocrática (educação como mecanismo de democratização e educação como investimento) e que em seu sincretismo asseguram a manutenção da falsa

reivindicações de estudantes aprovados, porém com médias baixas, deixando por conta das opções a tarefa de controlar “possíveis tensões da demanda” ao mesmo tempo em que torna o gasto estatal proporcionalmente baixo para atender a essa demanda” (CHAUÍ, 1980, p.36).

⁵⁶ As provas objetivas (os testes de múltipla escolha) foram adotadas visando ao emprego de formas mais rápidas, seguras e objetivas de avaliação.

consciência das classes subalternas. Estas, acreditando na existência do ensino democratizado, procuram investir em sua educação para ascenderem socialmente. Se não tem êxito nem na escola, nem no mercado de trabalho, tanto pior - a culpa é sua, pois as duas esferas são regidas pelo princípio da *igualdade de chances*. Os “culpados” assumem os seus erros e a sua incapacidade como autogerados, não percebendo ainda a institucionalização da desigualdade de chances consumidas com a separação do ensino oficial e particular. O primeiro, previsto para os *inteligentes e capazes* provindos das classes favorecidas, os tornará aptos a assumirem o ápice da hierarquia profissional; o segundo, reservado para os menos capazes e inteligentes, pertencentes às classes subalternas, que permanecerão na base da hierarquia.

Vemos, portanto, que a expansão do ensino superior ocorrida com a Reforma Universitária e com outras medidas se deu, sobretudo, por meio da iniciativa privada e fundamentalmente em estabelecimentos isolados de ensino. A maioria dos candidatos pobres dos concursos vestibulares não conseguia ser aprovada nos cursos de maior prestígio das universidades gratuitas e acabava sendo (re) classificada para os cursos pagos e, em geral, de pior qualidade das instituições particulares. Os cursos dessas instituições, em grande parte, pertenciam a área de ciências humanas e ofereciam pouca ou baixa expectativa em relação ao mercado de trabalho (oferta de emprego e salário).

Com a crise do “milagre” do desenvolvimento brasileiro, com reflexos no mercado de trabalho, o governo passa, pouco a pouco, a conter o fluxo de expansão. As medidas de contenção da expansão do ensino superior têm início com a profissionalização obrigatória do 2º grau (Lei nº 5692/1971) e se intensificam nos anos seguintes. Mediante a profissionalização compulsória, o aluno é retirado para o mercado de trabalho antes de chegar à universidade⁵⁷ e, os que lá chegassem, poderiam ser expulsos pelos mecanismos legais de seleção, como o “jubilamento” por exemplo.

Por isso, Freitag (1980, p.88) afirma haver uma ambiguidade na política educacional brasileira, nesse momento:

Ela atua de maneira autoritária para implantar uma lei aparentemente democratizante. Mas na medida em que o elemento “democrático” significa efetivamente aceitar a chance oferecida, são necessárias novas medidas autoritárias de restrição para manter o controle. Sob o enfoque de contenção – liberalização –, podemos dizer que, para

⁵⁷ Viana (1986) informa que a introdução do ensino médio profissionalizante não despertou grande interesse junto à escola de 2º grau. Por isso, o governo, através do Decreto nº 73.079, de 05.11.73, criou o “bônus” ao vestibulando que fosse oriundo desse tipo de ensino. Embora contraditório, com o caráter de terminalidade do ensino médio profissionalizante, o “bônus” só foi revogado em 1984 pelo Decreto nº 89.311, de 23 jan. de 1984.

praticar a verdadeira contenção, foi necessária uma aparente liberalização de vagas. A política de contenção se realiza introduzindo o ensino profissionalizante antes e o jubramento depois do vestibular.

O freio à expansão foi justificado em função da defesa da “qualidade” do ensino superior, ou seja, contra a vulgarização e deterioração. Na realidade, o que se temia era “a perda do valor econômico (salário) e do valor simbólico (prestígio) das profissões de nível superior pelo aumento da oferta de diplomas” (CUNHA, 1979, p. 203). A pós-graduação implementada pela reforma universitária e as demais medidas de contenção visavam impedir a “massificação” e a recuperação do valor econômico e simbólico dos diplomas. Começa-se, pois, a recompor-se a discriminação socioeconômica no processo seletivo.

Grosso modo, podemos citar como medidas de contenção ou “fechamento” do ensino superior nesse período: 1º) As dificuldades de autorização e reconhecimento de cursos a partir de 1974, chegando mesmo à suspensão; 2º) a criação pelo governo do Crédito Educativo (1976) para que os estudantes ocupassem as vagas dos estabelecimentos particulares e desobrigassem o governo a criar novas vagas; 3º) o crescente desmonte do vestibular unificado; 4º) as críticas às provas objetivas com a volta da redação por meio da Portaria nº 652/1974 que tornou optativa e do Decreto 79.298/1977 que a tornou obrigatória; 5º) a volta do critério eliminatório combinado, agora, com o classificatório; 6º) a institucionalização da pós-graduação para manutenção da verticalidade do ensino; 7º) a profissionalização universal e compulsória (Lei nº 5692/1971); 8º) segregação dos cursos de curta duração, os chamados tecnólogos.

A DEMOCRATIZAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E AUTONOMIA NO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

A fase da democratização relativa tem início com o declínio e fim do regime militar, ou seja, com o final da década de 1970 e início da década de 1980. Neste período o Brasil começa a readquirir os instrumentos básicos da chamada democracia liberal (mais uma vez apresentada como saída razoável, segura e confiável para o país). A luta pelas eleições diretas para prefeito, governador e presidente, pela anistia, pelas liberdades individuais, pela revogação da legislação autoritária, pelo fim da censura, dentre outras, dão o tom do processo de “transição para a democracia”. A eleição direta para Presidente da República consagra a “transição para a democracia” política brasileira. Começava-se a delinear mais claramente o projeto que vinha sendo gestado pelo movimento da “direitização” com as marcas do neoliberalismo (FREITAS, 1991).

O período que vai do final da década de 1970 ao início da década de 1980 foi extremamente efervescente e significativo para a vida universitária. Neste período, a universidade começa a intensificar uma posição mais crítica frente aos problemas da

sociedade, bem como assumir sua parcela de responsabilidade na construção de um país realmente democrático⁵⁸. Observa-se que, neste período, amplia-se a produção teórica sobre o acesso ao ensino superior, destacando-se sobretudo os mecanismos de reprodução social presentes na sociedade. O ensino superior, de um modo geral, é foco de inúmeras pesquisas e ensaios teóricos. Ganham relevância temas como: expansão/privatização do ensino superior, poder, democratização, acesso, autonomia, evasão, avaliação, formação de professores (educadores) etc. É bem verdade que esse incremento à pesquisa se insere na crise econômica, política e institucional que atravessa o país na década de 1980⁵⁹.

A década de 1980 é recheada de mobilizações populares e sindicais, além de fatos significativos como: as eleições de governadores para os Estados (1982); o Movimento das Diretas-Já (1984); o fim do regime militar com a Vitória de Tancredo Neves para Presidente da República via colégio eleitoral (1984); a renovação da Câmara e Senado Federal (1986); Assembleia Constituinte (1988); os planos de estabilização do governo; Eleições para Prefeitos das Capitais (1988); renovação das Câmaras Municipais (1988); Eleição Direta para Presidente da República (1989), etc.

A produção teórica, aos poucos, deixa de contemplar, tão somente, os aspectos técnicos-metodológicos ou operacionais do concurso vestibular (pesos das provas, critérios de correção, sigilo, fiscalização, testes, desempenho acadêmico, análise de provas), fato que vinha ocorrendo desde a Reforma Universitária⁶⁰, para pensar essa problemática numa perspectiva mais globalizante, levando em conta os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos. As dissertações e teses produzidas nesse período, bem como os artigos científicos, com raras exceções, assumem um caráter de denúncia da seletividade e discriminação socioeconômica de acesso ao ensino superior e do desempenho diferenciado dos candidatos, oriundos de estratos diferentes da sociedade. Neste sentido, é demonstrada a influência dos fatores socioeconômicos que determinam a seleção, tais como: renda familiar, escolaridade do pai, situação ocupacional dos vestibulandos e situação educacional (turno de realização do 2º grau, tipo de escola, frequência e “cursinhos”, etc.).

⁵⁸ Esse é o período do “reconhecimento” e difusão das Teorias da Reprodução na Universidade e, ao mesmo tempo, da implementação da chamada “distensão política” pelo Governo Federal.

⁵⁹ A década de 1980 é considerada por muitos economistas como a “década perdida” tendo em vista que o país não cresceu e que, por decorrência, houve um empobrecimento de classe média e, mais ainda, das camadas populares. Essa visão, no entanto, decorre dos “liberalistas” que pretendem conduzir o país rumo à “economia de mercado”.

⁶⁰ O vestibular, a partir da Reforma Universitária, havia se tornado algo extremamente controlado. A cada ano o MEC normatizava e padronizava as regras de realização do concurso. Há inúmeras Leis, Decretos, Portarias, Resoluções e Pareceres que tratam de questões mínimas, tais como: fixação de taxas, inscrição, sistema de classificação, provas, matrículas, número de vagas, relatório, etc. O vestibular tornou-se, portanto, um problema técnico – metodológico.

Toda essa produção crítica do caráter reprodutor, discriminador e seletivo do vestibular, visto como mecanismo de manutenção e perpetuação dos privilégios da classe dominante, ganha corpo e pressiona o governo federal; assim como inúmeros outros fatores que demonstram a “crise” das universidades e da sociedade, com cobranças cada vez maiores das universidades e dos setores organizados da sociedade por uma democratização efetiva.

Em vista disso, o MEC promoveu, em Brasília, em dezembro de 1985, o “Seminário Vestibular Hoje” que teria como desfecho a assinatura de uma Portaria pelo Ministro da Educação, Marco Maciel, que adotaria uma nova reforma de seleção, onde pretensamente se asseguraria a igualdade de oportunidade a todos os candidatos⁶¹. O jornal “O Globo” (1985, p.9) se pronunciava sobre o Seminário “Vestibular Hoje” da seguinte forma:

Brasília – vai acabar a possibilidade permanente e tão comum de que uma simples cruzinha numa prova de múltipla escolha destrua os sonhos de um ano de um estudante candidato à faculdade. Vai começar, obrigatoriamente, a melhoria do ensino de 2º grau, que com o novo sistema terá de ter um desempenho mais sério. Tudo isso acontecerá a partir de 1987, quando entra em vigor um novo sistema de seleção para o ensino superior no Brasil, pelo qual o que se chama hoje de vestibular será desdobrado em provas anuais de avaliação elaboradas pelo Ministério da Educação e por ele supervisionadas em todos os Estados. Essas provas de avaliação serão feitas durante os três anos do 2º grau, o que dará por exemplo, ao aluno que for mal no 1º ano, a possibilidade de recuperar-se durante todo o transcorrer do 2º e até o 3º ano (...); é o fim da loteria (...); hoje só 7% dos alunos de 2º grau têm chance de passar no vestibular. Com os cursinhos esse índice aumenta para 9% - continua, portanto, a loteria (...); a grande vantagem do novo método é que ele não aprova nem desaprova

⁶¹ Antes desse seminário o MEC havia recebido em 22.11.85 um trabalho intitulado “Uma nova política para a educação superior brasileira” que havia sido elaborado por uma Comissão Nacional Instituída pelo Presidente da República (José Sarney). Essa Comissão reconhece que há uma “discriminação social no acesso às universidades” e propõe como um dos princípios da nova política: a democratização do acesso. A recomendação final do documento para uma democratização ao acesso ao ensino superior abrange dois aspectos: “(I) Expandir a oferta de vagas nas IES públicas e implantar quando e onde couber cursos noturnos, levando-se em conta a necessidade de combinar a expansão quantitativa com a criação das condições para produzir qualidade e competência. (II) Melhorar a qualidade de formação geral do 2º grau público a fim de dar a seus egressos melhores condições de competitividade no vestibular”. As recomendações da Comissão, no entanto, não se efetivam por não estarem inteiramente de acordo com o projeto liberal em andamento. Os anos que se seguiam (1986, 1987, 1988) indicaram: 1º) Uma manutenção e até redução da oferta de vagas pelas IES públicas; 2º) A implantação de cursos noturnos, ou melhor, a expansão via estabelecimentos particulares, em geral de péssima qualidade; 3º) a falta de identidade e qualidade do ensino de 2º grau; 4º) um crescimento das vagas ociosas, sobretudo, nas IES particulares em função do valor das anuidades com diminuição da competitividade e da qualidade de ensino.

ninguém. Apenas seleciona, mas seleciona através de um desempenho de três anos, isto é, durante todo o correr do 2º grau.

O seminário de Brasília “Vestibular hoje” promovido pela Secretaria de Educação Superior (SESu), em dezembro de 1985, teve continuidade com seminários regionais em Fortaleza, Belo Horizonte e Florianópolis, em 1986, em que se discutiram propostas alternativas de novas sistemáticas de seleção e acesso ao ensino superior. No entanto, como não houve acordo em torno da “proposta do governo”, o vestibular permaneceu sob a forma de provas (tipo testes) objetivas e discursivas com realização, quase sempre, em duas etapas, a primeira mais eliminatória e a segunda mais classificatória.

No livro *Qual Universidade?* (1989), Cunha (1989, p.65-66) se colocava contra essa proposta do MEC (o vestibular ao longo do 2º grau), por julgar que ela transformaria inevitavelmente todo o ensino de 2º grau em um cursinho pré-vestibular, já que os estudantes teriam um exame a cada fim de ano ou mesmo ao fim de cada semestre. Em linhas gerais, ele diz que o “vestibular antecipado e fragmentado” acabaria com a especificidade do ensino de 2º grau, bem como a iniciativa das escolas na elaboração do currículo pleno. As universidades, também, viriam a receber estudantes com nível ainda mais baixo, pois passariam a se preparar somente para os próximos exames, isso sem falar que seria o fim da sonhada autonomia universitária para selecionar seus estudantes, já que instituições não-universitárias, ligadas ao empresariado do ensino, se dispõem a elaborar, aplicar e corrigir as provas.

No seminário ocorrido em Belo Horizonte, Brandão (1987, p.174) afirma também que:

Quando se desloca a questão da qualidade para um novo sistema paralelo (o vestibular durante o 2º grau), a possibilidade de resolver a questão “intramuros” diminui consideravelmente; a questão da qualidade de ensino é uma questão da escola que não se resolve por decreto; e muito menos por um decreto referente à mudança no processo do vestibular. A ampliação de oportunidades de acesso ao ensino superior através do vestibular único, unificado e classificatório, recentemente modificado para a combinação eliminatório-classificatório, não foi acompanhada de um controle – e esse é o maior problema – da expansão desordenada do ensino superior⁶².

⁶² Apesar das medidas de contenção implementadas pelo regime militar produzirem uma desaceleração na expansão do ensino superior, a partir da 2ª metade da década de 1970, é possível verificar que o ensino superior, mantém um ritmo de crescimento de forma desordenada por meio da iniciativa privada. As taxas de matrícula no ensino superior cresceram em 100% no período 1972 a 1985. (CUNHA, 1991, p. 36-7).

Como se vê, o novo modelo foi grandemente criticado no próprio seminário organizado pelo MEC. A discussão passa a contemplar questões mais abrangentes, tais como: expansão do ensino superior, seletividade social, democratização do acesso, qualidade do ensino, autonomia universitária, privatização.

De início a expansão do ensino superior passa a ser entendida como democratização do ensino e como desenvolvimento nacional (superação do subdesenvolvimento) mediante existência de mais profissionais para o mercado de trabalho (Teoria do Capital Humano). De acordo com Brandão (1987), essa expansão se deu sem nenhuma preocupação ou compromisso com a qualidade do ensino. Com isso a rede paralela (instituições isoladas particulares) foi a que mais cresceu. Os poucos representantes das camadas populares que mais precisavam de ensino gratuito e de boa qualidade é que se submeteram a esse tipo de ensino através do mesmo processo seletivo. O acesso, no entanto, não é garantia de permanência e continuidade. A seletividade social já “opera através do crescimento extraordinário dos estabelecimentos isolados, privados, na maioria sem recursos pedagógicos como bibliotecas, laboratórios, sem tradição de ensino e pesquisa (FRANCO, 1987, p.12).

A esse respeito, Coelho (1987, p.189) acrescenta que o Estado se descompromete com a educação e em especial com a escola pública, cujos alunos viram suas chances de entrar na universidade cada vez mais diminuídas; e que o vestibular único e unificado se insere no contexto de uma política de redução dos gastos, de barateamento do ensino em todos os graus, assim como a ampliação de vagas que não teve investimentos proporcionais. O fato é que a democratização das oportunidades educacionais não se faz com a expansão desordenada de vagas, com a privatização do ensino e com o descompromisso com a qualidade⁶³; essa democratização implica numa democratização efetiva dos demais setores da vida social. Como afirma Brandão (1987:

Para que se mude o caráter de seletividade social do vestibular é necessário que se mude, antes de mais nada, o modelo de escola que atende preferencialmente as camadas populares. Isto é tarefa para uma política educacional que se volta para o interior da escola; que priorize mudanças nas condições de trabalho dos professores e nas bases de sua qualificação; e que complemente as exigências de desempenho escolar com recursos pedagógicos que efetivamente promovam toda a aprendizagem escolar àqueles que dependem exclusivamente da escola para aquisição dos conhecimentos e habilidades escolares (p. 175).

⁶³ Percebe-se que toda a discussão crítica que ocorreu no “Seminário Vestibular Hoje” vai tirando, naquele momento histórico, o vestibular de foco central das discussões da vida universitária e, contraditoriamente, isso vai ser “bom” para o MEC que irá se desobrigando de traçar uma política de acesso ao ensino superior no Brasil.

Trata-se, pois, de romper com a “escola diferenciada” de concepção liberal-burguesa que justifica sua seleção por meio do “mérito individual” e se fundamenta em critérios biopsicológicos. Conforme Libâneo (1988, p.101), a escola liberal burguesa é aquela que coloca a educação como instrumento de mobilidade social, defendendo o princípio universal de direito de acesso à escola, mas procedendo-se, em seguida, uma seleção dos mais aptos em decorrência dos dotes individuais; todos têm acesso à instrução, mas alguns são premiados. O vestibular, nesse contexto, é um dos mecanismos dessa escola que diferencia e filtra, selecionando aqueles que já foram selecionados socialmente durante a trajetória escolar através de barreiras muito mais sérias e comprometedoras.

É, também, a partir da década de 1980 que a questão da autonomia universitária se põe como fundamental para superação da crise vivida pela universidade e em parte pelo país. No “Seminário Vestibular Hoje”, ocorrido em Belo Horizonte, Coelho (1987) afirmava que a base de toda a questão do vestibular estava na reconquista da autonomia e na consequente limitação do poder do Estado sobre a universidade. A universidade deveria poder fixar os critérios de seleção de seus futuros alunos, que, em grande parte, são estabelecidos por leis, decreto-lei e portarias ministeriais. A universidade não tem autonomia para ampliar ou diminuir vagas, contratar um professor ou mesmo para definir os currículos dos seus cursos. Os currículos mínimos fixados pelo então Conselho Federal de Educação (CFE) não garantem “do ponto de vista qualitativo e quantitativo” o saber que é efetivamente transmitido nas várias faculdades e escolas em todo o Brasil.

A centralização do vestibular através do modelo único e unificado é parte da política do Estado de controle da vida universitária. Coelho (1987, p.192) entende que “A centralização na definição dos rumos do vestibular (...) poderá dar origem a uma certa homogeneidade no processo seletivo, mas de modo algum garante uma elevação de sua qualidade (...). É preciso deixar esse espaço aberto à pesquisa, à investigação, à criação e à execução de propostas alternativas”. Portanto, seria necessário expurgar a legislação restritiva, autoritária e burocraticamente uniformizante que o Estado impõe às universidades. A partir dessas reflexões, fica claro que o vestibular antes de ser uma questão técnica, é essencialmente uma questão de política educacional, de política universitária e de política de graduação. Não se pode tomar o vestibular de forma isolada e tentar transformá-lo sem pensar, e recriar essas questões mais amplas numa perspectiva de democratização da universidade e da sociedade (COELHO, 1987, p. 192).

Assim, o debate que se travou em torno da autonomia universitária, da necessidade de uma política educacional voltada para as camadas menos favorecidas, da democratização de acesso, do fim da legislação autoritária, centralizadora e padronizadora, da qualidade do ensino e dos aspectos culturais, sociais, políticos e econômicos que envolviam a problemática do vestibular, foram alguns dos fatores que

levaram o governo federal a se retrair em relação à proposta que adotaria (o vestibular ao longo do 2º grau).

A partir da segunda metade da década de 1980, na medida em que a autonomia universitária deixa de ser uma utopia para se tornar uma possibilidade real (concreta), o governo federal acena na direção da autonomia ou de algo parecido no que tange à realização do concurso vestibular. Assim, em maio de 1990, durante o governo Collor de Mello, saiu o relatório do grupo de trabalho (GT) sobre o vestibular⁶⁴. Neste documento, inicialmente, há uma breve análise da conjuntura mundial e nacional; e, em seguida, considerando a situação das IES do país e especialmente “a autonomia universitária consagrada na Constituição”⁶⁵, o GT faz, apenas, algumas “recomendações” sobre o vestibular:

- a) A constituição dos modelos do concurso vestibular (se unificado ou não, se com provas discursivas ou de múltipla escolha, se com questões abertas ou fechadas, se realizado em uma ou mais etapas) é de competência das universidades.
- b) Redimensionar os cursos com vagas ociosas. “Há um erro em deixar vagas ociosas nas carreiras de magistério, em nome da melhoria da qualidade do ensino de 2º grau.”
- c) Evitar a especialização precoce através da “prática de ponderações diferenciadas nas provas do concurso ou mesmo etapas e provas diferentes para áreas ou conjunto de cursos afins.” Promover, portanto, a formação mais geral em todos os níveis de ensino.
- d) Evitar abusos com o teste de habilidade específica em carreiras especiais como artes, educação física, arquitetura etc.
- e) O MEC deve criar “um sistema permanente de avaliação dos diversos modelos de acesso praticados” e divulgar as avaliações efetuadas.

⁶⁴ Não obtivemos a data e o instrumento legal que constitui o GT, mas sim o relatório final dos trabalhos. O GT foi composto dos seguintes participantes: Prof. Roberto Leal S. Filho (Coordenador), da USP. Prof. Adalberto Constantino Meller (da UFSM), Prof. Carlos Alberto Serpa de Oliveira (da Fundação CESGRANRIO), Prof. Cloves de Bittencourt Dottori (da UFRJ), Profa. Eda Coutinho Barbosa (da CAPES/MEC), Prof. Niuvenius Junqueira Paoli (da UNICAMP), Prof. Sérgio Costa Ribeiro (da LNCC/CNPq), Profa. Cecília Eugenia Rocha Horta (da SENESU/MEC), Profa. Dyonê Spitali de Mendonça (da SENESU/MEC) e Profa. Lailah Abaide (da SEMESU/MEC).

⁶⁵ Apesar de reconhecer a autonomia universitária, o relatório do GT diz que: “Nesse estágio de nosso subdesenvolvimento, o acesso ao ensino superior no Brasil não pode ser encarado como um problema interno das universidades nem como um mecanismo de melhoria da qualidade dos poucos que chegam às suas portas mas, tem de ser visto como um procedimento que faça parte de uma política maior de superação da situação de atraso em que se encontra a educação brasileira.”

f) Em resumo, o MEC, “ao invés de fixar, através de decretos e portarias, a forma de realização dos vestibulares, deve apenas se ater aos aspectos que dizem respeito a políticas mais abrangentes da interdependência entre os diversos segmentos da educação brasileira, como a avaliação pelo chamado “Núcleo Comum Obrigatório”, com um mínimo possível de especialização por área ou grupo de cursos e o preenchimento das vagas oferecidas, deixando a cada instituição o poder de decidir a forma com que irá realizar o seu sistema de acesso.”

Como decorrência do relatório do GT, o acesso ao ensino superior no Brasil passou a ser regido pela Lei nº 5.540/1968, Decreto nº 99.490, de 30 agosto de 1990, regulamentado pela Portaria-MEC nº 837, de 31 de agosto de 1990 e, ainda, por Estatutos e Regimentos das Instituições de Ensino Superior (IES). Por estes instrumentos legais as IES gozavam de “autonomia” na realização de seus concursos vestibulares, ou seja, elas podem definir os critérios e a forma de seleção dos seus futuros alunos.

MOVIMENTOS E TENDÊNCIAS DE SELEÇÃO PARA O INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL A PARTIR DE 1990

A partir do início da década de 1990, que coincide com o Decreto nº 99.490, de 30 de agosto de 1990 – que concede autonomia às IES para realização de seus vestibulares – é possível observar uma diversificação nos processos de seleção para o ingresso no ensino superior no Brasil. Essa diversificação se traduz em mudanças significativas nos critérios e ênfases dos concursos vestibulares e também na criação de novos modelos de seleção. Trata-se de uma realidade conflitante. Os movimentos e tendências (modalidades de seleção para acesso ao ensino superior) surgem por um lado, como circunstanciais ou alheios a um projeto político pedagógico da universidade explícito e, por outro lado, como decorrentes da concepção de universidade, de saber, de política universitária e de sociedade que se tenha.

A dimensão discursiva presente na concepção dos modelos ou processos de seleção incorpora, muitas vezes, valores fundamentais como igualdade, democratização, seletividade, autonomia, qualidade, eficiência, excelência, liberdade, progressividade, elitização. Todavia, a dimensão discursiva, que procura legitimar cada modelo de seleção instituído, é negada pela própria essência do tipo de seleção que se promove numa sociedade, marcada pela ausência de democracia social, econômica e política mais ampla.

Apesar do discurso, os modelos implantados a partir dos anos 1990 não ultrapassam os limites da sociedade moderna liberal-burguesa. Não ocorre um

rompimento com os fundamentos do tipo de organização social previstos numa sociedade em que deve prevalecer a livre competição dos talentos. A seleção se institui com vistas a pincelar “os melhores” numa sociedade heterogênea e extremamente desigual. As evidências empíricas dos processos seletivos a partir dos anos 1990, à luz da história do vestibular no contexto de uma sociedade liberal-burguesa, mostram a prevalência da estrutura do concurso vestibular historicamente instituído por esfera administrativa (federal, estadual, municipal e particular). Verificam-se alterações basicamente de ordem técnica-metodológica com objetivos diversos, refletindo os determinantes sociais, econômicos, políticos, científicos e tecnológicos de cada instituição e localidade.

As universidades e Instituições de Ensino Superior, em geral, tomaram para si, em certa medida, a responsabilidade de introduzir novas fórmulas e técnicas de seleção nos processos seletivos, mudando ou não os vestibulares ou processos seletivos historicamente instituídos. Há aqui, nesse contexto, certa pretensão de que essas novas fórmulas e técnicas estivessem baseadas em critérios, princípios e interpretação liberal, diferente daquela do vestibular “tradicional” (apenas com provas objetivas e/ou discursivas, mais redação).

No início dos anos 1990, diante do quadro de diversificação dos modelos seleção e do que parecia ser a ausência de uma política nacional de acesso ao ensino superior, os Pró-Reitores de Graduação das Universidades Federais solicitaram ao MEC a realização de um Seminário Nacional, objetivando retomar a discussão do vestibular. A resposta do MEC veio através da Circular nº 2012/93⁶⁶ dirigida as IES federais, na qual chamava “atenção aos exames vestibulares” e informava que:

[...] seria bastante oportuna a reflexão em torno da democratização do ingresso no ensino superior, crescente aspiração de largas camadas da sociedade. Assim, o debate em torno do vestibular será mais completo sob o ponto de vista técnico, e socialmente mais justo, se contemplar com a devida atenção o princípio de igualdade de oportunidade, integrando a Universidade ao esforço coletivo de valorização da escola pública.

(...) O Ministério da Educação e do Desporto, uma vez mais, coloca-se ao lado da Universidade. Na medida de nossas possibilidades, oferecemos nossa colaboração para que o tão importante tema do acesso ao ensino superior seja motivo de reflexão mais acurada por parte da comunidade acadêmica.

⁶⁶ Aviso/MEC/GM/CIRCULAR Nº 2112/93, de 17 de agosto de 1993.

Assim, foi realizado, de 9 a 11 de março de 1994, em Belo Horizonte, na UFMG, o Seminário Nacional sobre Vestibular, cujo objetivo foi discutir a democratização do acesso às IES. Este objetivo decorreu de quatro razões principais:⁶⁷

a) Há uma contradição no Sistema Público de Ensino Superior que endossa a argumentação em favor da privatização do Ensino Superior, ou seja, o fato de que as IES públicas, que sabidamente têm um melhor nível de qualidade, recebem em seus cursos os segmentos mais favorecidos da sociedade. Assim, em vista desse elitismo, questiona-se por que a IES pública não é paga? Por que não instituir anuidades escolares para o Ensino Superior, para a parte da população escolar em condições de pagá-lo? Afirmar-se que isso promoveria maior justiça social e permitiria canalizar mais recursos para os níveis anteriores de ensino;

b) Embora as IES públicas preguem a democratização da sociedade e das oportunidades educacionais não as praticam em seu nível de ensino, especialmente, não as praticam em relação ao acesso. Como então avançar na democratização do acesso?;

c) Há uma inversão que se estabeleceu no processo educativo brasileiro no qual a escola boa de ensino médio é aquela que adentra para o vestibular. Como eliminar essa inversão?;

d) Como resolver o problema de acesso do ponto de vista político (democratização do acesso), já que do ponto de vista técnico-metodológico parece ter havido grandes avanços nos últimos anos?

A partir dessas razões para realização do Seminário Nacional, as atenções dos participantes recaíram sobre os modelos alternativos de seleção, apesar da maior parte dos conferencistas afirmar que não era possível democratizar a universidade por meio do vestibular ou mediante outras formas de seleção, já que o problema consistia em democratizar a sociedade e, conseqüentemente, o sistema de ensino, principalmente, oferecendo um Ensino Básico de boa qualidade para todos.

No entanto, com base no Seminário Nacional sobre Vestibular, realizado em 1994, é possível elencar um conjunto de diretrizes⁶⁸ sobre o acesso ao ensino superior que se tornaram mais evidentes:

a) É preciso partir para ações concretas, ou seja: pensar diretrizes (ideias) que geram experiências de seleção por IES e que depois possam ser generalizadas. Estas experiências devem ser acompanhadas, controladas e avaliadas pelo MEC.

⁶⁷ Estas razões (aqui resumidas) foram apresentadas no discurso de abertura do Seminário Nacional sobre Vestibular pelo então Ministro da Educação: Murílio Hinguel.

⁶⁸ As ideias aqui relacionadas são derivadas das orientações dos diferentes conferencistas no Seminário Nacional, além das considerações do Ministro da Educação.

Democratização implica um espaço e tempo de experimentação de modelos de seleção;

b) O objetivo básico a ser alcançado era a democratização das oportunidades de acesso ao ensino superior;

c) Deve-se buscar a ampliação e a integração entre universidade e educação básica, no sentido de melhorar a qualidade do ensino fundamental e do ensino médio, já que no momento é a única escola realmente “democrática” no país;

d) A qualidade em educação é a adequação de conteúdos e metodologias às crianças com as quais se vai trabalhar e um objetivo a ser alcançado em todos os níveis de ensino;

e) A questão do vestibular (e de novos modelos de seleção) não pode estar desvinculada da questão da qualidade na graduação;

f) O vestibular não pode estar alheio às IES, como um setor isolado criado para fazer (grupos de execução) e não para pensar; isso tem feito com que se trate o vestibular apenas como uma questão técnico-metodológica. É preciso socializar a questão do acesso, ou seja, colocar os cursos para pensarem os exames e o processo de seleção;

g) Democratização do acesso implica em conjugar a relação qualidade-quantidade. A ampliação de vagas (nos cursos noturnos, por exemplo) é um desafio para a qualidade nos exames;

h) Devem-se construir instrumentos de avaliação que deem ênfase às habilidades com relação ao conhecimento;

i) As IES públicas não devem deixar vagas ociosas. Isto é antidemocrático;

j) O vestibular classificatório democratiza mais o acesso impedindo as vagas ociosas, por isso deve prevalecer sobre o vestibular eliminatório;

k) Deve-se incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre o acesso ao ensino superior;

l) Deve-se eliminar o máximo possível a especialização no vestibular;

m) É preciso conservar a autonomia das universidades na seleção de seus alunos.

Com base no exposto, verifica-se que: as “ações” do MEC, as razões para realização do Seminário Nacional sobre Vestibular (1994) e as diretrizes dele resultantes expressam conflitos significativos em relação à concepção de sociedade, de universidade, de homem e de seleção, pois ora enfatizam-se mais a seleção dos

melhores, conforme a capacidade de cada um, e ora a busca da igualdade de oportunidade, com tendência à superação de certos limites e determinantes sociais.

Os princípios postos pelo MEC para reflexão, já na Circular de agosto de 1993, são claramente aqueles advindos do neoliberalismo social-democrata. É possível crer que tal evocação tinha mais a ver mais com a necessidade de repensar e revestir o “avanço técnico-metodológico” do que uma preocupação com a igualdade de oportunidade e com a democratização do acesso.

A partir das reflexões desenvolvidas no Seminário Nacional sobre Vestibular verifica-se a tensão entre: ensino público - ensino particular, quantidade - qualidade; discurso educacional técnico-metodológico - discurso educacional sociopolítico; descentralização (autonomia) - centralização; democratização - elitização; desenvolvimento de habilidades-transmissão de conhecimentos; vestibular classificatório - vestibular eliminatório; especialização precoce - formação geral. Desse modo, essas tensões revelam em parte, a problemática do acesso ao ensino superior. Por isso, elas servem mais como pontos para continuidade da reflexão do que como diretrizes geradoras de experiências de seleção.

A aprovação da LDB, em 1996, intensificou ainda mais a perspectiva da diversificação do acesso ao ensino superior, uma vez que essa Lei substituiu o termo *vestibular* por *processo seletivo*. Além disso, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) criou, em 1998, o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), que tinha como um dos seus propósitos compor ou mesmo substituir os vestibulares até então existentes, contribuindo para uma maior diversificação dos modelos de seleção, o que veio a ocorrer ao longo dos anos 2000.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão da história do acesso à educação superior no Brasil, da Colônia à Nova República, é fundamental para entendermos os movimentos e as alterações ocorridas a partir dos anos 2000, ou melhor, a partir do governo Lula da Silva (2002-2010). Foi a partir dos anos 2000 que se intensificaram as experiências mais significativas de seleção via provas ao longo do ensino médio, adoção do ENEM nos processos seletivos, leis estaduais de reserva de vagas ou de cotas etc., num cenário de expansão da educação superior, sobretudo nas IES federais e privadas.

Além disso, sem os debates trazidos pelos movimentos sociais, particularmente, os movimentos negros e indígenas, em torno das ações afirmativas e da inclusão social, não teria sido possível a aprovação da lei de cotas (Lei n. 12.711/2012) já no governo de Dilma Rousseff, que estabelece, no preenchimento das vagas de universidades federais e de instituições federais de ensino técnico de nível médio, o percentual de 50% para

estudantes oriundos de escolas públicas de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos (um salário-mínimo e meio) per capita. A lei define ainda que as vagas devam ser “preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)” (Art. 3º).

A lei de cotas traz certamente uma mudança significativa para o panorama do acesso à educação superior no Brasil, uma vez que procura eliminar parte do elitismo por curso e por área de conhecimento que historicamente marcaram o ingresso na educação superior brasileira. Trata-se de uma mudança que amplia as perspectivas de democratização do acesso, embora devam ser acompanhadas efetivamente de políticas e ações que assegurem a permanência dos estudantes com padrão de qualidade acadêmica.

Finalmente, cabe destacar que estamos longe de um processo efetivo de democratização e de massificação ou universalização do acesso à educação superior no Brasil, mas a proposta do novo Plano Nacional de Educação (PL n. 8035/2010) traz algum alento ao propor elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público (Meta 12). Atualmente é de 14,6% a taxa de escolarização líquida da população de 18 a 24 anos no Brasil e de 27,8% a taxa de escolarização bruta no ensino superior. Assim, só uma expansão em que sejam asseguradas inclusão social e qualidade acadêmica no processo ensino-aprendizagem será capaz de garantir efetivamente uma real de democratização do acesso à educação superior no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Z. O processo de seletividade social e o vestibular. Seminários vestibular hoje. Coletânea de textos. Brasília, MEC-SEC/SDES, 1987.

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931 – Estatuto das Universidades Brasileiras, Título VIII (Admissão nos Cursos Universitários).

COELHO, I. M. Aspectos políticos do vestibular. Seminários Vestibular hoje. Coletânea de textos, Brasília, MEC-SEC/SDES/CADE, 1987.

CHAUÍ, M. “Ventos do progresso: A Universidade administrada”. In: Descaminhos da educação pós 68. São Paulo, Brasiliense, 1980.

CUNHA, L. A. A universidade crítica. Rio de Janeiro: F. Alves, 1983.

CUNHA, L. A. Educação, estado e democracia no Brasil. São Paulo: Cortez, 1991.

CUNHA, L. A. Qual universidade? São Paulo: Cortez, 1989.

CUNHA, L. A. Universidade reformada. R.J.: F.Alves, 1988.

CUNHA, L. A. Vestibular: a volta do pêndulo. In: Encontros com a civilização Brasileira. Rio de Janeiro, n.13. p.195-208, jul. 1979.

FAVERO, M. L. A. Universidade e poder. Rio de Janeiro: Chiamé, 1980.

FERNANDES, F. Universidade brasileira: reforma ou revolução? SP: Alfa-Omega, 1975.

FREITAS, L. C. discute o avanço da “nova direta” no texto “Seis Teses sobre a educação e a contemporaneidade”, 1991. Mimeo. 13 p.

FRANCO, M. A.C. O acesso à universidade – uma questão política e um problema metodológico. In: Seminários vestibular hoje – Coletânea de textos. Brasília, MEC-SEC/SDES/CADE, 1987, p.12.

FRANCO, M. A.C. O vestibular e o acesso a universidade pública: um problema de seleção ou uma questão de autonomia? In: Universidade pública Política, desempenho, perspectivas. São Paulo: Papirus, 1991.

FREITAG, B. Escola, estado e sociedade. São Paulo: Moraes, 4ª Ed. ver. 1980.

IANNI, O. A formação do Estado populista na América Latina. São Paulo: Ática, 1989.

JORNAL “O GLOBO”. Vestibular vai se desdobrar por todo o 2º grau. 05/12/1985.

LIBANÊO, J. C. Escola, Unitária e Política Educacional, IN: CBE: Educação e Constituinte. São Paulo: Cortez, 1988.

MONTEIRO, F. B. M. Antecedentes históricos. In: Condicionantes sociais e econômicos de acesso à Universidade. Fortaleza, 1990, mimeo 12.

OLIVEIRA, J. F. Liberalismo, Educação e Vestibular: movimentos e tendências de seleção para o ingresso no Ensino Superior no Brasil a partir de 1990, Goiânia, MEEB/FE/UFG, 1994 (Dissertação de Mestrado).

OLIVEIRA, J. F.; CATAI, A. M.; HEY, A. P.; AZEVEDO, M. L. N. Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. In: BITTAR, M; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M.. (Org.). Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB. 1ª ed., Brasília: INEP, 2008, v. 1, p. 71-88

SOUZA, L. A. G. de. Universidade brasileira: crescimento para quê e para quem? Encontros com a Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, n.13 p.175-193, jul. 1979.

SAVIANI, D. Política e educação no Brasil: e papel do congresso na legislação do ensino. São Paulo: Cortez, 1988.

SAVIANI, D. Educação e questões da atualidade: São Paulo: Cortez, 1991.

TEIXEIRA, A. Uma Perspectiva da educação superior no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 50 (111) 21-22, Jul/Set. 1968.

VELLOSO, J. "Introdução". In: universidade Pública: política, desempenho, perspectivas. São Paulo: Papirus, 1991, p.7-30.

VIANNA, H. M. Acesso à Universidade – os caminhos da perplexidade. Educação e Seleção. São Paulo. Fundação Carlos Chagas, Jul-Dez – 1986 – nº 14. p. 93-5.

CAPÍTULO X

A PÓS-GRADUAÇÃO E A PESQUISA NO BRASIL: PROCESSOS DE REGULAÇÃO E DE RECONFIGURAÇÃO DA FORMAÇÃO E DA PRODUÇÃO DO TRABALHO ACADÊMICO⁶⁹

A maior parte da produção do conhecimento no Brasil ocorre nas universidades e nos institutos públicos de pesquisa que concentram a maioria dos pesquisadores doutores, especialmente nos programas de Pós-Graduação *stricto sensu* (mestrados e doutorados). Por essa razão, dada a maior necessidade de conhecimento aplicado e a inovação associada diretamente às cadeias produtivas industriais e aos setores agrícolas e de serviços, tendo em vista ampliar a competitividade empresarial e do país na economia global, observam-se mudanças substantivas nas políticas públicas, nos marcos legais, nos órgãos governamentais, nas empresas, nas agências, nas fundações, nas organizações sociais, nas entidades, nas universidades e nos centros de pesquisa no sentido de colocar o conhecimento e a inovação a serviço do capital produtivo, do mercado e dos interesses privados.

O desvelamento dos novos marcos regulatórios que incidem sobre produção do conhecimento, em especial aqueles que envolvem as parcerias entre o governo federal e os governos subnacionais, empresas, universidades, organizações sociais e entidades científicas é fundamental para que se possa compreender os processos de reconfiguração e os impactos na Pós-Graduação e na pesquisa no Brasil. A produção e a difusão do conhecimento, desde a estruturação legal do sistema de Pós-Graduação, a partir do Parecer nº 977 CES, de 3 de dezembro de 1965 (BRASIL, 2005), de Newton Sucupira, evidencia amplo processo de expansão, com contradições e perspectivas diversas.

⁶⁹ Publicado originalmente em: Revista Práxis Educativa, v. 10, p. 343-363, 2015.

Nessa direção, este texto busca refletir e explicitar, inicialmente, sobre o contexto e o sentido da produção do conhecimento em tempos de acumulação flexível para, em seguida, apresentar o panorama da Pós-Graduação no Brasil. Essa reflexão inicial visa contribuir para um maior entendimento dos novos processos de regulação da educação superior, explicitando, também, os impactos e os processos de reconfiguração decorrentes das políticas públicas para a área, particularmente as ações de avaliação e de fomento, na organização da Pós-Graduação, da pesquisa e na produção do trabalho docente e discente no interior dos cursos/programas, em especial na área de educação.

O INVESTIMENTO NA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO EM TEMPOS DE ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL

O processo de reestruturação produtiva do capitalismo global impõe uma nova realidade para o século XXI, qual seja: o conhecimento como elemento basilar da produção, da agregação de valor e do acúmulo de vantagens diferenciais em um cenário de competição global. Estabelecem-se cada vez mais as bases de uma economia assentada na *acumulação flexível* (HARVEY, 1994), que conta, paulatinamente, com a constituição de uma *sociedade técnico-científica-informacional* (SANTOS, 1997), centrada na produção de novas tecnologias e na rearticulação ou criação de produtos e de processos organizacionais inovadores.

O movimento de mundialização produtiva e de financeirização do capital (CHESNAIS, 1996) por meio das empresas multinacionais, organismos internacionais, bancos, investidores etc. tem acentuado a concentração de poder, de riqueza e de conhecimento nos países do capitalismo central, em que pese a dispersão geográfica da produção, do consumo e do trabalho (HARVEY, 1994). Nas duas últimas décadas, os países ricos ampliaram muito os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, com ênfase na tecnologia aplicada e na inovação, mesmo em tempos de crise. Os Estados Unidos, por exemplo, investiram 2,79% do seu PIB em pesquisa e desenvolvimento em 2008, o que significou investimento per capita de US\$ 1.306,30. Já o Brasil investiu R\$ 49,9 bi em pesquisa e desenvolvimento tecnológico em 2009, ou seja, 1,19% do PIB ou US\$ 124,80 per capita (Tabela 1). Há países pequenos cujo esforço de investimento é enorme, caso de Singapura e de Portugal.

Tabela 1 - Gastos em pesquisa e desenvolvimento em relação ao PIB⁷⁰

País	% do PIB	Per capita (US\$)
Japão*	3,44%	1.166,30
Coréia do Sul*	3,36%	903,3
Alemanha**	2,82%	1.025,60
Estados Unidos*	2,79%	1.306,30
Cingapura*	2,61%	1.424,90
Austrália*	2,21%	866,6
França*	2,11%	721,3
Canadá**	1,95%	739
Reino Unido ***	1,81%	657,2
Portugal**	1,66%	414,9
China*	1,54%	90,2
Espanha**	1,38%	446,3
Itália**	1,27%	410,7
Rússia**	1,24%	235,1
Brasil**	1,19%	124,8

*2008 **2009 ***2010

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Organização para a Cooperação e o desenvolvimento Econômico (OCDE) / Valor Econômico.

De modo geral, verifica-se um crescimento acentuado nos investimentos em C&T realizados pelos países ricos e pelas empresas multinacionais que estabelecem estratégias de concorrência e formulam alianças de “cooperação” objetivando ampliar o controle da produção e da difusão do conhecimento no mundo (CHESNAIS, 1996). Isso vem ocorrendo, em larga medida, porque o conhecimento vem substituindo, em grande parte, a força humana de trabalho no processo produtivo, o que promove o chamado desemprego tecnológico ou estrutural. As tecnologias empregadas no processo produtivo permitem intensificar e ampliar a produção em uma escala jamais imaginada anteriormente, bem como contribuir para o inevitável declínio dos empregos (RIFKIN, 1995).

⁷⁰ Dados obtidos em: <<http://www.indicadorbrasil.com.br/2011/06/brasil-investe-r-499-bi-em-pesquisa-e-desenvolvimento-tecnologico-em-2009/>>. Acesso em: 21 set. 2013.

Essa nova realidade gera um processo de inserção dependente ou de exclusão tecnológica de países e regiões que não interessam ao sistema produtor de mercadorias do capitalismo mundializado, isso sem falar do crescimento assustador da valorização do capital por meio da esfera financeira na qual o dinheiro reproduz-se sem passar pelo sistema produtivo (CHESNAIS, 1996; HARVEY, 1994). Trata-se de dinheiro “gerando” mais dinheiro induzindo uma concentração de capital que tem levado as multinacionais e outros investidores a ações autodestrutivas, na medida em que não produzem valor por meio do emprego da força humana de trabalho. O capital produtivo já não se contenta com a exploração dessa força de trabalho na obtenção de mais valia. Todavia, seja a esfera produtiva ou financeira, o conhecimento tem papel cada vez mais central e estratégico na chamada “economia do conhecimento”.

No caso brasileiro, dado o fato da produção do conhecimento estar associada, em sua maior parte, às universidades e aos programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, observa-se grande esforço do governo federal, por meio de suas agências de fomento e de avaliação, no sentido de promover uma redefinição da *missão* e da identidade das universidades públicas, assim como para regular e reconfigurar os programas de Pós-Graduação e de pesquisa, tendo em vista expandir a produção do conhecimento, sobretudo incentivando o surgimento de novas tecnologias e inovações em áreas consideradas estratégicas (OLIVEIRA, 2000).

Esse esforço também se materializa no estímulo para que as Instituições de Ensino Superior (IES) invistam na implantação de novas modalidades de cursos de Pós-Graduação *stricto-sensu*, tendo em vista o atendimento às demandas dos setores produtivos e de serviços, com projetos de formação mais flexíveis, capazes de atender a um público maior e mais diversificado com menos recursos e maior dinamismo em termos de duração e diminuição dos custos financeiros; como exemplo, pode-se citar a recente expansão dos mestrados profissionais, tanto pelas IES públicas como pelas privadas, pelas confessionais e pelas filantrópicas, com uso cada vez mais intensivo da educação a distância.

O PANORAMA DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

De acordo com o Censo da Educação 2013 (BRASIL, 2014b), temos, no Brasil, 203.717 matrículas na Pós-Graduação *stricto sensu*. Desse total, 172.026 (85%) estão na esfera pública, sendo 115.001 na categoria administrativa federal, 56.094 na estadual e 931 na municipal; enquanto a rede privada contabiliza 31.691 (15%) matrículas. As matrículas estão espalhadas em 3.791 programas de Pós-Graduação *stricto sensu* ou 5.670 cursos de mestrado ou doutorado. Observa-se que a Pós-Graduação vem crescendo fortemente no Brasil desde os anos de 1970. Verifica-se, entretanto, um crescimento acentuado na última década, passando de 2.993 cursos de mestrado e

doutorado em 2004, para 5.670 em 2014, sendo 3.157 mestrados acadêmicos, 1.941 doutorados e 572 mestrados profissionais (Tabela 2). A maior parte desses cursos/programas concentra-se nas universidades das regiões sudeste e sul do país. É nessas regiões e cidades, consideradas mais ricas no país, que se concentram os cursos mais bem avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que são os cursos que obtiveram notas seis e sete, considerados de excelência e com padrão internacional. Dentre as áreas com maior número de cursos e ou programas destacam-se: Interdisciplinar, Ciências Agrárias, Educação, Letras/Linguística, Medicina, Biodiversidade e Ensino.

Tabela 1- Relação de programas e cursos de mestrado e doutorado recomendados e reconhecidos por região⁷¹

Região	Programas e cursos de Pós-Graduação					Totais de Cursos de Pós-Graduação			
	Total	M	D	F	M/D	Total	M	D	F
Centro Oeste	308	138	7	37	126	434	264	133	37
Nordeste	752	356	16	99	281	1.033	637	297	99
Norte	195	98	4	32	61	256	159	65	32
Sudeste	1.741	404	28	288	1.021	2.762	1.425	1.049	288
Sul	795	282	7	116	390	1.185	672	397	116
Brasil	3.791	1.278	62	572	1.879	5.670	3.157	1.941	572

Fonte: SNPG. Data de atualização: 20/06/2014.

Legenda: M - Mestrado Acadêmico/ D – Doutorado/ F - Mestrado Profissional/
M/D – Mestrado Acadêmico/Doutorado

Todas as universidades federais, nos diferentes estados da federação, contam com cursos ou programas de mestrado e doutorado, com acentuada concentração nas regiões sudeste e sul do país. Isso se deve ao modelo de expansão da Educação Superior no Brasil, desde o período do Regime Militar (1964-1985), que buscou instituir um sistema de Pós-Graduação para a formação de quadros de alto nível e a geração de conhecimento que pudesse contribuir para o desenvolvimento do país. Adotou-se como política estratégica a criação e a implantação de universidades federais pautadas na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Priorizou-se a criação de um quadro docente estável por meio da contratação de professores em regime de 40 horas, com Dedicação Exclusiva (DE), além de destinar recursos da Capes e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para a expansão da Pós-Graduação e da pesquisa. A partir desse contexto, a Capes voltou-se mais ao fomento e à avaliação dos cursos/programas, enquanto o CNPq centrou mais suas ações na carreira dos pesquisadores e no financiamento à pesquisa.

⁷¹Dados obtidos em: <<http://www.capes.gov.br/cursos-recomendados>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

Embora o Parecer nº 977/1965, de Newton Sucupira, inspirado no modelo norte-americano, contemplasse a possibilidade da criação do mestrado profissional, até o final dos anos de 1990 a Pós-Graduação contou apenas com mestrados e doutorados acadêmicos. No final dos anos de 1990, mediante a Portaria nº 080 de 16 de dezembro de 1998, foram criados pelo MEC os mestrados profissionais (MP) e, com as políticas de indução da Capes, sobretudo na última década, eles se expandiram rapidamente, representando, em 2014, 10% da oferta total de cursos. Dez anos depois, por meio da Portaria Normativa nº 7/2009, ocorreram modificações no sentido de estimular a expansão desses cursos e, nessa direção, a Capes passou a publicar editais de chamada pública, incentivando a criação dessa modalidade de mestrado, com promessa de bolsas de estudo. Além disso, passou a incentivar essa modalidade por meio da educação a distância em áreas consideradas prioritárias, a exemplo do programa de Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (PROFMAT), ofertado via Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Dentre os pontos da regulamentação do MP, por meio da Portaria Normativa nº 7/2009, que indicam maior flexibilização das condições e dos padrões de qualidade, destacam-se: a redução do tempo de titulação ao mínimo de um e máximo de dois anos (inciso II do Art. 7º); a flexibilização da titulação exigida para o quadro docente, incluindo profissionais sem curso de doutorado e com apenas “reconhecida experiência profissional” (inciso V do Art. 7º); a admissão do regime de trabalho parcial para os docentes do curso (inciso VII do Art. 7º); e a flexibilização das exigências relativas ao trabalho final de curso (incisos VIII e IX, § 3º do Art. 7º) (BRASIL, 2009).

Assim, enquanto o Mestrado Acadêmico tem como objetivo a formação do pesquisador e do docente para atuarem na Educação Superior e também na Educação Básica, o MP, como o próprio nome indica, tem como objetivo aperfeiçoar a formação para a aplicação do conhecimento profissionalmente, atendendo às demandas de formação em diferentes áreas. No Mestrado Acadêmico, exige-se, normalmente, uma dissertação como trabalho de conclusão, que seja resultado de uma pesquisa. No MP, o “[...] trabalho de conclusão final do curso poderá ser apresentado em diferentes formatos”, conforme §3º, do art. 7º da Portaria Normativa nº 7, de 22 de junho de 2009 (BRASIL, 2009). Já, para o trabalho final do doutorado acadêmico, exige-se uma tese, resultado do desenvolvimento de uma pesquisa científica consistente e rigorosa.

Neste ponto, considera-se pertinente indagar: como assegurar que toda essa flexibilização não venha a resultar em reducionismos curriculares e abordagens superficiais nos processos de formação? Como assegurar que essa expansão flexível não resultará em uma formação aligeirada e, por isso, incapaz de produzir os efeitos esperados no mundo do trabalho? A definição dos parâmetros e dos critérios de *qualidade* e sob que princípios será definida essa “qualidade” é fundamental, sob pena de investirem-se grandes esforços em processos formativos que não contribuam

efetivamente para o desenvolvimento acadêmico, cultural, social e econômico que se espera. Refletir acerca dessas e outras questões torna-se fundamental, considerando-se que a forte expansão da Pós-Graduação deve ter continuidade nos próximos dez anos, como prevê o Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG (2011-2020) e também o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024). Em linhas gerais, o PNPG foca na expansão e na correção de assimetrias regionais, criação de uma agenda nacional de pesquisa, sobretudo em áreas consideradas prioritárias, aperfeiçoamento do modelo de avaliação Capes, incentivo à interdisciplinaridade e em ações voltadas à melhoria da qualidade da Educação Básica e outras modalidades de educação. Já o PNE traz duas metas e estratégias para expansão da Pós-Graduação, sobretudo em termos da proporção e do aumento das matrículas de mestres e doutores.

Conforme a meta 13 do PNE (Lei n. 13.005/2014), pretende-se “[...] elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (BRASIL, 2014a). Se considerarmos só as IES públicas, esses percentuais já foram atingidos. Mas, no geral, incluindo o setor privado, 62,2% possuíam mestrado e 28,4% possuíam doutorado em 2010.

Já a meta 14 do PNE propõe “[...] elevar gradualmente o número de matrículas na Pós-Graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores” (BRASIL, 2014a). Em 2011, foram titulados 42.830 mestres e 12.217 doutores no país. Portanto, o esforço para os próximos dez anos, a contar da aprovação do PNE, deverá ser maior na formação de doutores, que implicará em duplicar as matrículas existentes.

Para alcançar essas duas metas, o PNE prevê um conjunto de estratégias, dentre as quais podem ser destacadas: expansão do financiamento; integração e articulação das ações da Capes com as agências estaduais de fomento à pesquisa; expansão com uso de metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância; ampliação da oferta de programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em *campi* novos abertos; internacionalização da pesquisa e da Pós-Graduação brasileiras, com a promoção de intercâmbio científico e tecnológico; investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação; investimento na formação de doutores, de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1000 (mil) habitantes; aumento qualitativo e quantitativo do desempenho científico e tecnológico do País e da competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Ensino Superior (IES) e demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs); estímulo à pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e o registro de patentes; elevação do padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade de modo que realizem,

efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de Pós-Graduação *stricto sensu* (BRASIL, 2014a).

A PÓS-GRADUAÇÃO E A PESQUISA: TEMPOS DE REGULAÇÃO E DE AJUSTE

Desde os anos de 1990, a Pós-Graduação e a pesquisa no Brasil estão submetidas a uma grande pressão externa, especialmente das agências financiadoras, avaliadoras e reguladoras da produção acadêmica. Nesse sentido, a Capes e o CNPq, criados em 1951, podem ser considerados instâncias reguladoras e modeladoras do desempenho e do comportamento da Pós-Graduação, já que induzem políticas, formas e mecanismos de avaliação e de gestão, quase sempre associadas aos mecanismos de fomento. A Capes, responsável pela avaliação e pelo fomento dos cursos ou programas de Pós-Graduação, consegue promover certo *enquadramento* institucional que concorre para o estabelecimento de um tipo de *comportamento* ou *desempenho institucional*. O modo de ser e de agir das diferentes áreas de conhecimento vai sendo moldado pela força e pelas estratégias adotadas, o que resulta em alterações no processo de formação, da produção intelectual, de definição dos tempos e das práticas e rotinas de gestão, de avaliação, dentre outros (CURY, 2005, 2009; BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2009).

No Brasil, não há formalmente Pós-Graduação fora da Capes, a quem compete credenciar cursos e programas, avaliar e supervisionar o sistema de Pós-Graduação e estabelecer políticas, programas e ações para sua expansão, sobretudo nas áreas consideradas pelo governo e, em parte, pela comunidade científica de maior interesse estratégico. Igualmente, é difícil falar em pesquisa fora da Pós-Graduação e em carreiras científicas fora do CNPq, incluindo as fundações de apoio nos estados mais ricos do país. Se, por um lado, o CNPq lida mais diretamente com a ciência, a tecnologia e a inovação, definindo a macro agenda da pesquisa e avaliando e incentivando as carreiras científicas mais produtivas, a Capes ocupa-se em definir os rumos da Pós-Graduação, buscando, ao mesmo tempo, formar o pessoal docente e discente em conformidade com os projetos e demandas do desenvolvimento do país.

São diversos os meios e as formas de pressão das agências de financiamento e de avaliação da Pós-Graduação. Uma delas é o incentivo financeiro ou a redução dos recursos para bolsas de estudantes e docentes ou para manutenção e ampliação dos programas de apoio à pesquisa e à Pós-Graduação, como, por exemplo, os cortes orçamentários, reduzindo as bolsas existentes ou impedindo a aquisição de bolsas novas, bem como os embates em torno dos recursos do Programa de Apoio à Pós-Graduação (Proap) para os programas de Pós-Graduação públicos federais, considerando que esses recursos são definidos a partir de áreas que a Capes considera de maior ou menor prioridade. De modo geral, nas instituições públicas federais, esses recursos são fundamentais para a manutenção e o funcionamento dos

cursos/programas. Em geral, não há outras fontes de recurso para que os cursos/programas possam viabilizar suas atividades acadêmicas, tais como: bancas, realização ou participação de eventos científicos, aquisição de equipamentos, melhoria da infraestrutura etc.

A manutenção e o funcionamento dos cursos/programas são temas extremamente relevantes, tendo em vista que os recursos financeiros obtidos, especialmente do Proap/Capes, tornaram-se fundamentais para a manutenção e o desenvolvimento da Pós-Graduação *strictu sensu*. Normalmente, as instituições ou as unidades acadêmicas que não contam com esses recursos têm dificuldades para desenvolver as atividades acadêmicas dos cursos/programas. Esses recursos possibilitam também às instituições ou às unidades acadêmicas a realização de maior número de pesquisas, o que poderá consistir em estímulo aos professores para empenharem-se na elaboração e na submissão de projetos bem fundamentados e inovadores e que atendam às exigências das agências de fomento na busca de recursos para a sua execução. Além da pesquisa, as agências de fomento e também as próprias universidades incentivam e financiam cada vez mais a internacionalização da produção. Nesse contexto, as administrações superiores das grandes universidades públicas federais também acabam sendo beneficiadas pelos recursos captados pelos docentes dos programas de Pós-Graduação, pois fortalecem a pesquisa e a produção do conhecimento, melhorando os indicadores das universidades no cenário nacional e internacional.

De modo geral, observa-se, sobretudo nas duas últimas décadas, que, dada a maior pressão para o aumento da produção intelectual, especialmente nos programas 3 (três), 4 (quatro) e 5 (cinco), que recebem menos recursos, há certa movimentação no sentido de gerar recursos próprios por meio de convênios específicos, realização de mestrados interinstitucionais (Minter) ou doutorados interinstitucionais (Dinter) ou, ainda, mediante criação de MP no interior dos programas já existentes. Em geral, os recursos próprios gerados são usados para atender às demandas por publicação de livros, tradução de textos, participação em eventos nacionais e internacionais, realização de intercâmbios nacionais e internacionais etc. Ou seja, os programas precisam ser empreendedores e tornarem-se mais eficientes na geração de recursos próprios para manter ou melhorar a própria avaliação, o que contribui para intensificar o trabalho docente (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 2009).

Outra forma de pressão modeladora da Pós-Graduação e da área de educação, em particular, vem ocorrendo desde 1999, com a criação do Programa de Estágio de Docência na Graduação (ofício circular nº 028/99/PR/CAPES)⁷², que exige que os bolsistas do Programa de Demanda Social realizem atividades de ensino nos cursos de

⁷² Of. Circular nº 28/99/PR/Capes, de 26 de fevereiro de 1999 (BRASIL. MEC/Capes, 1999).

graduação. Desde então, o estágio docente passou a ser uma cláusula obrigatória nos convênios com a Capes, condicionando a liberação de bolsas. Também, encontra-se articulado, em cada unidade acadêmica, ao programa de Pós-Graduação, objetivando a formação do bolsista pós-graduando e o seu aproveitamento no sistema de ensino superior brasileiro. No processo de implementação do estágio de docência na graduação⁷³, a Capes determina o cumprimento das seguintes diretrizes: a) o estágio constitui parte integrante da formação dos pós-graduandos; b) deve ser realizado sem prejuízo do tempo de titulação do bolsista; c) tem a duração de um semestre para o bolsista do mestrado e de dois semestres para o de doutorado; e, c) deve ser supervisionado pelo orientador do bolsista.

O processo de discussão para implementação do Programa de Estágio de Docência na Graduação provocou, na maior parte das universidades federais, algumas questões inevitáveis: o estágio seria uma forma de promover ainda mais a formação dos pós-graduandos e de integrar a graduação à Pós-Graduação, como afirma a Capes, ou funcionaria como um paliativo à falta de professores em algumas disciplinas? O estágio diminuiria o empenho da administração superior da universidade na reposição de professores, pela contratação de docentes substitutos? Os recursos utilizados com o pagamento de professores substitutos tenderiam a diminuir com o programa de estágio? O professor orientador usaria o trabalho do estudante na graduação para dedicar-se a outras atividades, talvez consideradas mais importantes, a exemplo da pesquisa e da produção intelectual, tão exigida?

De modo geral, essa movimentação na área de Pós-Graduação e pesquisa, que expressa demandas externas e internas, aconteceu, sobretudo no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, em um clima de tensão e de pressão, o qual, no entanto, parece mais fruto da necessidade de permanente mudança do que de uma resistência deliberada aos processos e às medidas de ajuste do setor. Percebe-se que, atualmente, a disposição da área parece caminhar mais na direção do ajustamento do que da resistência, sobretudo em termos da produtividade, da redução dos tempos de formação e da expansão dos MP.

Um bom exemplo dessa compreensão evidencia-se com o surgimento e a expansão dos cursos de MP, ou seja, cursos voltados à formação de profissionais em sintonia com as demandas do mercado de trabalho. Em algumas áreas, especialmente aquelas ligadas mais diretamente ao mercado de trabalho, esse tipo de mestrado tende a expandir-se mais rapidamente, já que acentua o desenvolvimento tecnológico de ponta em uma área profissional. Esse tipo de curso ou programa substitui o caráter acadêmico de formação do docente pesquisador pela formação de profissional habilitado em uma técnica, um processo, uma tecnologia etc.

⁷³ Anexo ao Of. Circular nº 28/99/PR/Capes, de 26 de fevereiro de 1999 (BRASIL. MEC/Capes, 1999).

A partir do final dos anos de 1990, a Capes incentivou a expansão dos MP, visando estreitar as relações entre as universidades e as demandas do mercado de trabalho, em especial dos setores industrial, agrícola e de serviços. Entendia-se, à época, que a empresa precisava formar profissionais qualificados, a baixo custo, e o faria mediante essa forma de articulação. A possibilidade de a empresa injetar dinheiro nos programas, bem como absorver a mão de obra formada, tornou-se bastante atraente. No entanto, uma das questões problemáticas era exatamente a ideia de que os cursos dessa modalidade possuíam vocação para o autofinanciamento (Portaria MEC, nº 80, de 16 de dezembro de 1998). No final dos anos de 1990, o MEC concebeu a ideia de que o MP deveria ser explorado para as iniciativas de convênio das universidades com outras instituições, com vistas ao patrocínio de suas atividades (art. 6º). Assim, dada a ausência de maior incentivo, por meio de bolsas e outros repasses de recursos, o crescimento dessa modalidade foi bastante lento até o final dos anos 2000. Coube a cada universidade avaliar a pertinência e os benefícios que poderiam advir da criação do MP, o que não gerou, nesse contexto, muita adesão e nem grandes mudanças do formato do MP em comparação aos mestrados acadêmicos.

No governo Lula (2003-2010), os MP foram mais fortemente incentivados por meio de um formato diferenciado do mestrado acadêmico, que pode não incluir a realização de uma pesquisa e a produção de uma dissertação, de uma avaliação diferenciada e de fomento por meio de bolsas. Também se passou a incentivar o uso da EaD para esse tipo de curso, sobretudo para suprir necessidades da Educação Básica em termos da formação pós-graduada para professores. A partir de então, houve um crescimento mais acentuado dessa modalidade de Pós-Graduação *stricto sensu*.

O AUMENTO DO GERENCIAMENTO E DO CONTROLE DO TRABALHO ACADÊMICO

A questão da ampliação das formas de controle e de gerenciamento da área de pesquisa e de Pós-Graduação no Brasil também pode ser apontada, atualmente, como uma das peculiaridades fundamentais do movimento constitutivo de ajustamento das universidades públicas e, em especial, do trabalho acadêmico às novas lógicas de produção intelectual. Essa problemática está, também, amplamente ligada às pressões e às tensões existentes, bem como às estratégias de consolidação, investimento e reconhecimento da área de educação.

Atualmente, verifica-se grande esforço da administração superior das universidades federais na implementação de mecanismos de informação e controle que permitam melhor gerenciar a área de Pós-Graduação e pesquisa, objetivando: dar respostas às solicitações das agências financiadoras e avaliadoras dos cursos/programas, bem como ao público em geral; promover a divulgação e o *marketing* dos cursos/programas; ampliar o controle interno e promover a avaliação dos

cursos/programas; obter elementos que facilitem a tomada de decisão, o planejamento e o estabelecimento de políticas na área. Esse esforço concretiza-se gradualmente, uma vez que havia uma autonomia considerável dos programas *stricto sensu* nas universidades federais frente à Capes, sobretudo até a primeira metade dos anos de 1990. Essa autonomia vem se reduzindo, tendo em vista que, nas duas últimas décadas, a Capes passou a buscar maior articulação com as pró-reitorias de Pós-Graduação e pesquisa, tanto do ponto de vista da administração de suas políticas como do controle e da avaliação dos cursos/programas. Os recursos, a avaliação, a definição e a execução de projetos e ações têm passado inicialmente pela ação da Capes junto aos pró-reitores, especialmente no caso das universidades federais. Também existem ações diretas da gestão das áreas de conhecimento com as “coordenações de área”, compostas por docentes escolhidos pela própria Capes, mediante consulta aos currículos, aos programas e às entidades científicas das respectivas áreas.

A Capes realiza ações junto às universidades federais no sentido de produzir efeitos/metaspesadas, especialmente, levando-as a estabelecer formas mais ágeis de gerenciamento da produção intelectual, dos tempos e dos fluxos de entrada e saída de estudantes, monitorando o tempo entre matrículas e defesas, por meio de mecanismos de registros da vida acadêmica dos alunos, dos docentes e dos programas. Os recursos da informática e da internet têm permitido acelerar a produção de dados, o acesso instantâneo às informações e a emissão de relatórios totalizadores por indicadores acadêmicos, o que facilita o controle e a tomada de decisão. São cada vez mais unificados e sofisticados os sistemas de cadastro e acompanhamento dos projetos de pesquisa, da produção intelectual e da vida docente e discente, o que induz à implementação de mecanismos de apoio ao acompanhamento e à avaliação, mediante mudanças normativas.

AS ESTRATÉGIAS DE CONSOLIDAÇÃO, DE INVESTIMENTOS E DE RECONHECIMENTO

O momento iniciado a partir do Governo de Michel Temer (2016-2018) tem favorecido mais intensamente a (des)regulação ou (des)regulamentação da educação superior, assim como tem intensificado a mercantilização, privatização e mercadorização desse nível de educação. Mas é preciso lembrar que esse processo começou já no final dos anos 2000, mais precisamente em 2007, quando a educação superior passou a ser uma mercadoria comercializada nas bolsas de valores. A partir desse momento, os acionistas, no Brasil e em toda parte, passaram a investir em educação superior. Observaram-se movimentos de aquisição e de fusão, com o surgimento de grandes oligopólios no campo da educação superior brasileira (COSTA; GOMES; OLIVEIRA, 2020; OLIVEIRA; LIMA, 2019).

Nesse contexto, é preciso considerar o que prevê a meta 12 do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), ou seja,

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Há aspectos importantes nessa meta em termos da ampliação, mas também em termos da qualidade da oferta, da expansão do segmento público. Infelizmente, todavia, o PNE (2014-2024) não tem sido referência para as políticas do governo federal nos últimos anos e, provavelmente, a meta 12 não deverá ser alcançada (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019).

Mas há uma forma de se olhar para o sistema de educação superior como um todo, um parâmetro internacional, que diz ser o sistema de elite quando até 15% da população de 18 a 24 anos têm acesso à educação superior. É um sistema de massa quando entre 16 a 50% da população têm acesso à educação superior, estando consolidado quando chega a 30% da população de 18 a 24 anos. E seria um sistema de acesso universal quando mais de 50% dessa população conseguem acessar a educação superior. E qual é a situação atualmente no Brasil? Conforme dados do próprio Inep, chegamos em 2019 a 37,4% de taxa bruta e 21,4% de taxa líquida da população de 18 a 24 anos (BRASIL. INEP, 2019; 2020). Nosso sistema está caminhando para se consolidar como um sistema de massa. É claro que devemos discutir a elitização das carreiras, dos cursos, das áreas etc., embora a lei de cotas (Lei nº 12.711/2012) tenha minimizado essa elitização nos últimos anos, com a reserva de 50% das vagas para os segmentos menos favorecidos da sociedade. Caminhamos certamente, e os dados confirmam isso, para um processo de maior inclusão social, embora ainda exista muita iniquidade do ponto de vista do acesso e da permanência na educação superior no Brasil (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019; GOMES; MORAES, 2012).

Outro dado marcante é que o Brasil é o segundo país com maior percentual de privatização da oferta de educação superior na América Latina, 75% das matrículas, ficando abaixo somente do Chile. E devemos observar alguns dados importantes da oferta atual. Em 2019 as matrículas na rede privada já indicam 35% em cursos de EaD e 65% em cursos presenciais. Com a pandemia do Corona Vírus, a partir de 2020, a oferta de cursos via EaD, cursos digitais, flex e semipresenciais tem aumentado extraordinariamente, devendo fazer diminuir a oferta de cursos presenciais nos próximos anos, sobretudo no setor privado. Os ingressantes na rede privada já mostram 50,7% na EaD e 49, 3% na presencial. No geral, já vemos mais vagas ofertadas na EaD (10.395.600) que na presencial (6.029.702). Isso se deve a esse movimento, já em curso há alguns anos, de constituição de oligopólios, de transnacionalização, de tecnificação do conhecimento, de retórica do empreendedorismo e de precarização do trabalho

docente no magistério do ensino superior privado, especialmente, com fins lucrativos (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019; OLIVEIRA; LIMA, 2018; BRASIL.INEP, 2020).

Esse processo de reconfiguração da educação superior vem ocorrendo já há algum tempo, mas se intensifica mais ainda agora com as reformas neoliberais em curso: congelamento dos gastos primários com a Emenda Constitucional n.95/2016, cortes orçamentários, redução dos recursos para programas sociais, reforma trabalhista, com desregulamentação do trabalho, perda de direitos sociais e precarização do trabalho, além de reforma da previdência, que reduz os direitos previdenciários e induz a um processo de privatização das aposentadorias. Essas reformas têm ampliado as condições para o aumento do lucro, ou seja, aumento da força de trabalho, com alto índice de desemprego, além de tornar o trabalho mais flexível, intermitente, temporário ou informal; trabalhar até o fim da vida, sem perspectiva de aposentadoria; mão de obra abundante, barata e altos índices de desemprego; diminuição dos empecilhos nos impostos e contribuições, visando a ampliar a margem de lucro das empresas. Isso tudo, junto com a deserção social do Estado, tem contribuído para o aumento da miséria e da fome, o que se agravou a partir do contexto da pandemia do Corona Vírus (OLIVEIRA; AMARAL, 2020).

Em 2018, por ocasião das eleições presidenciais, o então candidato Jair Messias Bolsonaro apresentou como programa de educação alguns pontos, de maneira avulsa, dentre os quais: EaD como proposição de uma forma de baratear custos; inversão da lógica de financiamento da educação superior para a educação básica; manutenção da Emenda Constitucional n.95/2016; estímulo ao empreendedorismo, incentivando parcerias entre pesquisadores/cientistas das universidades com empresas privadas; estabelecimento de parcerias e pesquisas com a iniciativa privada; ênfase à pesquisa aplicada, visando à pesquisa de valor intelectual agregado; extinção das cotas nas universidades e institutos federais; dentre outras. Já no governo, nos 2019 e 2020, algumas dessas ações começaram a ganhar certa materialidade. Exemplo disso é a proposição do Projeto de Lei do Programa *Future-se*, que, em certa medida, viabilizaria essa lógica das parcerias, da geração de recursos próprios e do empreendedorismo na gestão das universidades federais. Vemos essa agenda sendo concretizada também, em boa medida, nos cortes orçamentários e nos editais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (MOREIRA; OLIVEIRA, 2019).

Quando se examina o papel das universidades para o desenvolvimento econômico e social do país, para resolução dos problemas sociais, à luz desse ultra neoliberalismo conservador, focado na liberdade econômica, no livre mercado e na (des)construção do Estado como agente planejador, regulador e de proteção social, incluindo práticas autoritárias e negacionistas, percebendo-se que não há concretamente lugar para a ciência e para o conhecimento científico nessa lógica. E, nesse contexto, não se observa lugar para as universidades federais, para a expansão da

educação superior pública nem para a regulação e supervisão da qualidade da educação superior, a não ser aquela decorrente da própria *autorregulação* advinda da competição das próprias IES privadas. (MACEBO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2018; OLIVEIRA; AMARAL, 2020).

Esse momento de reconfiguração da educação superior tem sido marcado por forte flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação das IES privadas, materializadas por critérios mais flexíveis e facilitadores da expansão, conforme interesses privados, para expansão e aumento do lucro. Vemos nas falas de gestores o desejo de criar um sistema autorregulado de educação superior, reduzindo a atuação do Ministério da Educação (MEC) nos processos de cursos e instituições. Exemplo disso está na fala do secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Marco Antônio Barroso Faria: "Como liberal que sou, na medida que (sic) o setor se autorregular, o Estado precisa de intervir (sic) menos. Na medida em que os atores participantes desse mercado zelarem pela qualidade do ensino, eu só vou fazer a chancela"⁷⁴. Assim, nesses últimos anos, observam-se mudanças significativas na base legal, que antes ampliava a centralização da regulação e regulamentação na esfera federal, com ênfase em critérios e processos de controle da qualidade e com maior supervisão e avaliação do sistema (OLIVEIRA; LIMA, 2018; COSTA; GOMES; OLIVEIRA, 2020).

O exame da legislação e dos documentos da educação superior, advindos do MEC, do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Capes, no tocante à regulação e supervisão de cursos e instituições que atuam na graduação, a partir do Governo Temer (2016-2018), mostram empreendimento efetivo para flexibilização da legislação; simplificação da tramitação e avaliação de processos; diminuição de exigências; ampliação da autonomia das IES; mudança ou redução das atribuições ou competências de órgãos no sentido restringir a burocracia e as avaliações de processos; e alteração dos indicadores existentes ou criação de indicadores de qualidade mais subjetivos (COSTA; GOMES; OLIVEIRA, 2020).

As mudanças na base legal também apontam alterações importantes na reconfiguração da natureza da pós-graduação, especialmente com a criação dos doutorados profissionais, a partir de 2017, e com a autorização para que a pós-graduação *stricto sensu* possa ser ofertada totalmente por meio da EaD. As IES privadas que ampliaram enormemente suas plataformas digitais na oferta de cursos de graduação, e mesmo na educação básica, agora poderão explorar esse novo nicho de

⁷⁴ Disponível em: <https://www.afeesmig.org.br/abmes-%D7%80-governo-bolsonaro-quer-que-faculdades-se-autoreglem-para-autorizar-cursos/>. Acesso em: 12 ab. 2021

mercado, que é a pós-graduação *stricto sensu*, por meio da oferta de mestrados e doutorados profissionais a distância (OLIVEIRA; LIMA, 2018).

Outro aspecto da reconfiguração da educação superior pública federal vem dando-se mediante atos do governo Jair Bolsonaro, como se observam em ações de 2019 e 2020. Temos visto alterações na estrutura do MEC (Decreto n. 9.465/2019); extinção de cargos e funções de confiança (Decreto n. 9.725/2019); intervenção e alterações na escolha de reitores nas universidades e institutos federais; redução da participação democrática via eliminação de colegiados ou conselhos (Decreto n.º 9.759/2019); cortes diversos nos orçamentos das universidades e institutos federais, bem como na Capes e no CNPq; ações de perseguição a gestores e docentes, em desrespeito à liberdade de cátedra; maior controle das informações via portal único “gov.br”, que dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do governo federal (Decreto n. 9.756/2019); maior controle de licenças e afastamentos dos servidores públicos federais (Decreto n. 9.991/2019); retirada do controle das aposentadorias das universidades federais, como centralização na Previdência Social; ataques a instituições produtoras de informação e conhecimento, tais como: *Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais* (Inpe), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); proposição do Programa *Future-se*, que objetiva levar as universidades federais a buscarem recursos no mercado. Enfim, há várias medidas em curso contra a autonomia das universidades públicas federais, que tem sido limitada, em parte, dada a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), com base nos artigos 206 e 207 da Constituição Federal de 1988:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; (...) VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei; Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Em termos da produção do conhecimento, sobretudo nas universidades e institutos de pesquisa, observam-se quatro lógicas muito presentes no dia a dia da gestão e produção do trabalho acadêmico. De um lado, uma lógica que é inerente ao campo científico universitário no Brasil e no campo científico internacional, que é a lógica da luta pela autoridade científica e legitimidade da ciência. Busca-se, nessa luta, a dominação científica, o capital simbólico de reconhecimento e consagração. As estratégias são várias, especialmente em termos de colaboração entre os cientistas, instituições e agências de pesquisa. O que conta mais entre os agentes individuais e institucionais é a qualidade e relevância da produção em termos de avanço ao

conhecimento nas diferentes áreas (OLIVEIRA; AZEVEDO, 2020; AZEVEDO; OLIVEIRA; CATTANI, 2016; AZEVEDO; OLIVEIRA, 2019).

De outro lado, há uma segunda lógica cada vez mais presente na produção do conhecimento, que advém do campo econômico nacional e internacional, que é a lógica econômico-produtiva. Fala-se muito, atualmente, na chamada ‘economia do conhecimento’, mas essa lógica trabalha com a interação universidade-empresa, com a ênfase nas tecnologias e na inovação como forma de aumentar a competitividade das empresas e do país. E, é claro, trata-se de uma lógica de apropriação privada do conhecimento ou de subordinação do conhecimento aos interesses privados mercantis, na medida em que o que conta mais é aumentar a competitividade e o lucro das empresas (OLIVEIRA; AZEVEDO, 2020; FARIAS; OLIVEIRA; LORENTE, 2020).

Pode-se ainda falar de uma terceira lógica que podemos chamar de político-progressista, mais presente no campo das ciências humanas, na medida em que se assenta numa visão social e crítica, com engajamento social dos pesquisadores e do conhecimento produzido, pois apresenta um compromisso com a transformação social, tendo em vista uma sociedade mais humana, solidária e igualitária.

Por fim, surgiu, nos últimos anos, decorrente da política ultra neoliberal e conservadora, um discurso ou uma visão que é anticientífica, contrapondo-se ao que denominam ideologia e doutrinação marxista, defendendo a sociedade de livre mercado e a redução da atuação do Estado nos atos regulatórios. Não se trata propriamente de uma lógica de produção científica na medida em que nega o conhecimento baseado em evidências e rigor científico. Pelo contrário, contrapõe-se quase sempre aos conhecimentos científicos que se opõem à visão de mundo hiper neoliberal, conservadora, fundamentalista e autoritária. Exemplo disso foram as manifestações e ações do governo federal por ocasião das queimadas da Amazônia e do Pantanal em 2019 e 2020, assim como no enfrentamento da pandemia (OLIVEIRA; AMARAL, 2020).

Nesse contexto de produção do conhecimento, caminhamos, ainda, para um discurso de esgotamento do modelo de avaliação da pós-graduação. Vejamos algumas afirmações de dirigentes da Capes: “O modelo atual está esgotado, é preciso respeitar a diversidade dos programas, em aspectos como inserção, objetivos e vocações, e valorizar impacto e relevância econômica e social”⁷⁵. “As métricas utilizadas atualmente, como artigos publicados, não são suficientemente abrangentes”⁷⁶. “A Capes (...) está (...) cobrando muito mais resultados, produtos como patentes, registro de software, criação

⁷⁵ Disponível em: <https://www.ica.ufmg.br/?noticias=avaliacao-da-pos-graduacao-sera-multidimensional-afirma-presidente-da-capes>. Acesso em: 12 ab. 2021

⁷⁶ Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/avaliacao-da-pos-graduacao-sera-multidimensional-afirma-presidente-da-capes>. Acesso em: 12 ab. 2021

de startups, relatórios técnicos e atividades ligadas a empresas e ao setor produtivo”⁷⁷. “Até 2022 a Capes quer criar mais 100 doutorados profissionais”; “Fomentar outro perfil de pesquisador. Aumentar o número de doutorados profissionais que trabalham com a indústria, financiamento privado e problemas relevantes à indústria e à sociedade”⁷⁸. Já se anuncia para 2021 uma transição para um novo sistema ou modelo de avaliação multidimensional, mas já aproveitando alterações na avaliação quadrienal 2017-2020⁷⁹.

Observa-se, pois, que as universidades públicas e a pós-graduação, espaços por excelência da produção do conhecimento no Brasil, estão sendo reconfigurados, especialmente na natureza dessa produção. A pós-graduação aproxima-se cada vez mais do setor produtivo, por meio da colaboração com a indústria em termos de produção de tecnologias e inovação, visando trazer maior impacto para os produtos e serviços; enfatiza-se a criação de novos mecanismos e processos de internacionalização, que ampliem a chamada economia do conhecimento, buscando maior impacto e relevância das pesquisas em termos econômico-produtivos; priorizam-se nas agências de fomento e de avaliação áreas consideradas estratégicas; dentre outras. O propósito claramente explicitado é o de melhorar a competitividade da indústria, formar técnicos e profissionais de alto nível e inserir o país na chamada economia do conhecimento do ponto de vista da produção e do consumo. O resultado tem sido uma intensificação da mercantilização e mercadorização da produção do conhecimento. A proposta recente do Programa *Future-se*, apresentada pelo MEC, acentua grande parte desses aspectos, ao enfatizar como eixos básicos: a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; o empreendedorismo; e a internacionalização (OLIVEIRA, 2019; MOREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Tudo isso tem a ver, portanto, com a lógica de reconfiguração da educação superior em curso no país. Quando um grupo assume o campo do poder e tem em mãos o monopólio dos instrumentos de gestão e administração dos bens públicos, esse grupo, representado por um governo, busca regular os diferentes campos sociais, em especial aqueles que não estão em conformidade com sua visão de mundo. E, para isso, utiliza-se de todo o poder de nomeação, de legitimação e de intervenção nas mãos do Estado, incluindo a o monopólio da violência física e simbólica legítima (BOURDIEU, 2014).

Como docentes-pesquisadores, temos que continuar analisando criticamente as políticas, gestão e novas formas de regulação em curso, pois elas evidenciam o modo

⁷⁷ Disponível em: <https://portal.ufcg.edu.br/em-dia/1371-capes-vai-mudar-a-forma-como-sao-avaliados-os-cursos-de-pos-graduacao-no-brasil.html>. Acesso em: 12 ab. 2021

⁷⁸ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/capes-vai-mudar-a-forma-como-sao-avaliados-os-cursos-de-pos-graduacao-no-brasil/>. Acesso em: 12 ab. 2021

⁷⁹ Disponível em: <https://www1.capes.gov.br/36-noticias/10348-divulgadas-propostas-para-avaliacao-multidimensional>. Ver também: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/23072020-dav-multi-pdf>. Acesso em: 12 ab. 2021.

como as políticas, programas e ações estão sendo reconfigurados, destacadamente a gestão universitária, o financiamento, a avaliação, a produção do conhecimento e o trabalho acadêmico. De igual modo, tudo isso implica mudanças significativas na natureza e no caráter da universidade pública. É preciso que isso seja questionado e que se reflita sobre isso: Qual regulação interessa? Qual Estado se faz imprescindível? Qual qualidade da educação superior interessa ao conjunto da sociedade brasileira? Qual o modelo de expansão e de inclusão social é preciso implementar para corrigir as desigualdades históricas que marcam o Brasil? Estamos compreendendo a educação superior como um bem público ou um bem de mérito, na lógica dos dons, talentos e capacidades naturais? A expansão da educação superior deverá ter parâmetros de qualidade e ser planejada ou ser autorregulada simplesmente pelo mercado? Quais são as estratégias e condições necessárias para a expansão da educação superior pública? Qual modelo de regulação, supervisão e avaliação da graduação, da pós-graduação e da produção do conhecimento deve pautar os sistemas de avaliação e as agências e instituições de fomento no país? Esse conjunto de questões nos levam a refletir sobre o modelo de regulação atual da educação superior e, ao mesmo tempo, sobre as necessárias políticas *democráticas em tempos de resistência*.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, M. L. N.; OLIVEIRA, João F.; CATTANI, A. M. O Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): regulação, avaliação e financiamento. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 32, p. 783, 2016.

AZEVEDO, M. L. N.; OLIVEIRA, João F. Internacionalização da educação superior e avaliação da qualidade da pós-graduação: riscos e perspectivas no Brasil e no Reino Unido. *Eccos Revista Científica* (online), v. 51, p. 1- 24, 2019.

BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar. Da universidade à commoditycidade: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

BOURDIEU, Pierre. Campo do poder, campo intelectual e habitus de classe. In: *A economia das trocas simbólicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 183-202.

BOURDIEU, Pierre. Espírito de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: Razões Práticas: sobre a teoria da ação. Trad.: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996, p. 91-135.

BOURDIEU, Pierre. Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989- 1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 de abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.756, de 11 de abril de 2019. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019. Extingue cargos em comissão e funções de confiança e limita a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 mar. 2019 (e retificado em 14.3.2019).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo da Educação superior 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 22 dez.2020

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2020 [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 ago. 2012.

BRASIL. Lei 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago. 2017.

BRASIL. Lei 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A política pública para a educação superior no Brasil (1995): ruptura e/ou continuidade? Universidade Estadual de Campinas. 2011. 449p. Tese (Doutorado), Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

COSTA, A. F. C. E.; GOMES, D. F.; OLIVEIRA, João F. Mudanças na avaliação da educação superior no período 2016 a 2019: flexibilização, (des)regulamentação e

autorregulação. Revelli - Revista de Educação, Língua e Literatura da UEG-Inhumas., v. 12, p. 1-21, 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2000, p.151- 204.

FARIAS, M. S.; OLIVEIRA, João F.; LORENTE, L. Internacionalização da educação superior: tensões, cenários e estratégias nos casos Brasil e Espanha. Revista Lusófona de Educação, v. 49, p. 147-161, 2020.

FERREIRA, Suely. A universidade do século XXI: concepções, finalidades e contradições. 2009. 305p. (Tese), Programa de Pós-graduação em Educação). Faculdade de Educação da UFG, 2009.

FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João F.; MORAES, Karine Nunes. As políticas de inclusão na expansão da educação superior no contexto dos planos nacionais de educação: avanços e limites. In: Alda Maria Duarte Araújo Castro; Antônio Cabral Neto; Guilherme Mendes Tomaz dos Santos. (Org.). Educação superior em tempos de crise: repercussões em diferentes contextos. 1 ed. Curitiba: CRV, 2021, v. 1, p. 1-18.

GOMES, Alfredo M.; MORAES, Karine N. de. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan.-mar. 2012.

MACIEL, C. E.; OLIVEIRA, João F.; LIMA, T. S. O direito à educação superior no Brasil: políticas de acesso e permanência em questão. In: Regina Tereza Cestari de Oliveira (Org.). Educação e Democracia: políticas e direitos sociais. 1 ed. Cuiabá, MT: Editora Oeste, v. 1, p. 77-96, 2019.

MANCEBO, D.; SILVA JUNIOR, J. R.; OLIVEIRA, João F. Políticas, Gestão e Direito a Educação Superior: Novos Modos de Regulação e Tendências em Construção. Acta Scientiarum. Education (Online), v. 40, p. 37669, 2018.

MOREIRA, C. R. B. S.; OLIVEIRA, João F. Apresentação: o futuro da educação superior diante da conjuntura. Jornal de Políticas Educacionais, v. 14, p. 1-10, janeiro de 2020.

OLIVEIRA, João F. de; AMARAL, Nelson Cardoso. As transições políticas no Brasil e seu efeito na educação brasileira. Universidades, v. 71, p. 11-32, 2020.

OLIVEIRA, João F. de. A produção do conhecimento no Brasil em tempos de globalização econômica: tendências, tensões e perspectivas. *Revista Eletrônica de Educação* (São Carlos), v. 13, p. 853-872, 2019.

OLIVEIRA, João F. de. A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás. 2000. 190f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, João F. de; AZEVEDO, M. L. N. Programas de pós-graduação e produção do conhecimento no Brasil: panorama, desafios e perspectivas. *Inter-Ação* (UFG. Online), v. 45, p. 599-620, 2020.

OLIVEIRA, João F. de; CARVALHO, R. R. S. As metas do Plano Nacional de educação - PNE (2014-2024) para a educação superior brasileira: As tensões e os desafios da expansão com qualidade. In: ROCHA, Monica Aparecida da; Santuário, Armando Alcântara (Org.). *Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento: desafios e dimensões contemporâneas no Brasil e no México*. 1 ed. Palmas: Eduft, 2019, v. 1, p. 79-98.

OLIVEIRA, João F. de; LIMA, D. C. B. P. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: tendências e desafios no contexto do PNE. In: OLIVEIRA João Ferreira de; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. (Orgs.). *Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): expansão, qualidade e tendências*. 1 ed. Brasília: Editora Anpae, 2019, v. 1, p. 16-22.

OLIVEIRA, João F.; LIMA, D. C. B. P. Pós-graduação e educação à distância: novos fins, natureza e modus operandi em construção. *Educação Superior em países e regiões de língua portuguesa: desafios em tempo de crise*. 1 ed. Lisboa: ED Educa, 2018, v. 1, p. 215-244.

TEIXEIRA, Anísio. A universidade de ontem e de hoje. Org. e introd. Clarice Nunes. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. TEIXEIRA, Anísio. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 50, n. 111, jul./set. 1968. p. 21-82.

CAPÍTULO XI

**POLÍTICAS, GESTÃO E NOVAS FORMAS DE
REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
RECONFIGURAÇÕES, TENSÕES E DESAFIOS⁸⁰**

Temos experimentado, desde 2016, a desconstrução das políticas que estavam em curso no país, por meio de reformas e leis diversas, dentre as quais: a Emenda Constitucional nº 95/2016, a Lei de Terceirização (Lei nº 13.429/2017), a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), a lei da liberdade econômica (Lei nº 13.874/2019), a Emenda Constitucional nº 186/2019, transformada em Emenda Constitucional 109/2021. Ou seja, todo um conjunto de medidas e ações de orientação neoliberal que apontam para uma reconfiguração do papel do Estado e, ao mesmo tempo, para uma forma absolutamente diferente de tratar o serviço público, as universidades públicas e o campo da educação superior pública em geral.

No Brasil, o Estado tem papel fundamental na regulação dos diferentes campos sociais e não é diferente quanto ao campo da educação superior ou campo científico-universitário. Na condição de ser um super campo, com um meta capital, o Estado tem a capacidade de regular os demais campos sociais, sobretudo porque nomeia, financia, avalia, define normas, estabelece matrizes curriculares, interfere na gestão das instituições públicas, estabelece leis que alteram o funcionamento das instituições nos diferentes campos sociais, podendo inclusive exercer, muitas vezes, algum tipo de violência (BOURDIEU, 1996; 1999), como a que estamos vendo na questão do não respeito às eleições para dirigentes nas universidades e institutos federais ou, ainda, na nomeação de interventores para essas instituições. Isso é um tipo de violência, muitas vezes considerada legítima, porque está, em parte, de acordo com as normas estabelecidas no âmbito da base legal dos poderes do estado, mas que não deixa de ser

⁸⁰ Publicado originalmente em: MACIEL, Carina Elisabeth; GOMES, Marcilene Pelegrine; SIQUEIRA, Romilson Martins. (Org.). Políticas educacionais democráticas em tempos de resistência. 1ed. Brasília: Anpae, 2021, v. 1, p. 20-38.

uma violência, pois não respeita a vontade das comunidades acadêmicas das respectivas instituições (MANCEBO; SILVA JUNIOR; OLIVEIRA, 2018).

O Estado tem, como diz Bourdieu, o monopólio dos instrumentos de gestão e administração dos bens públicos (BOURDIEU, 2014). E, como afirmou Anísio Teixeira, as universidades no Brasil são, de alguma forma, universidades estatais e não propriamente universidades autônomas (TEIXEIRA, 1968; 1998). A autonomia consagrada na Constituição Federal de 1988, no art. 207, embora favoreça a autonomia das instituições em diferentes situações, é pouco efetiva, uma vez que, por exemplo, os orçamentos são definidos e implementados pelo Estado, assim como quaisquer outras ações de expansão e desenvolvimento institucional. É importante entender isso para se compreender que a educação superior pública federal, no Brasil, ao longo do tempo, sempre teve forte monopólio, regulação e interferência do Estado.

Se olharmos as três grandes reformas na educação superior que aconteceram no Brasil, a de 1931, com Francisco Campos, na Era Vargas (1930-1945), a de 1968, durante o Regime Militar (1964-1985), e a iniciada a partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC -1995-2002), verifica-se a forte presença do Estado como regulador da educação superior, seja ela pública ou privada. As duas primeiras reformas tinham a universidade como referência para a expansão do sistema de educação superior. A primeira universidade criada no Brasil, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), data de 1920, conforme afirma, hoje, boa parte da historiografia sobre o tema (CUNHA, 2000). A ideia de universidade é, portanto, muito recente no país.

Embora se possa falar de educação superior em períodos anteriores, seja com os jesuítas, seja a partir da vinda da família real para o Brasil, em 1808, é, sem dúvida, a criação das primeiras universidades no Brasil que traz uma perspectiva outra de universidades de pesquisa, ou focada na pós-graduação, na liberdade de cátedra, na liberdade de ensinar e de aprender, especialmente com influência do modelo humboldtiano de universidade, criado e implementado na Alemanha, a partir das ideias de Wilhelm von Humboldt, nascido em 22 de junho de 1767. Pois, até então, tivemos a influência do modelo napoleônico de faculdades isoladas, com cursos liberais ou voltados à formação de profissionais, a exemplo dos cursos de Direito, Medicina, Engenharia (BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017; CUNHA, 2000).

E, a partir de 1995, observam-se marcas significativas de uma reforma da educação superior, ainda inconclusa, porque tem desdobramentos, continuidades e descontinuidades a partir do Governo Lula (2003-2010). Pode-se destacar como aspectos mais significativos o discurso, no início do governo FHC, de dissociação entre instituições de ensino e de pesquisa, pois se afirmava a ideia de que não era possível manter a universidade pública federal, de pesquisa, como referência para expandir o sistema federal de educação superior, dada a grande demanda por educação superior, bem como os limites para o financiamento desse modelo. Há então uma série de

aspectos que reconfiguram o campo da educação superior no Brasil e que levam a um processo de diversificação e diferenciação do sistema, seja nas instituições, por exemplo, com a criação dos centros universitários; nos cursos, por exemplo, com a criação da educação tecnológica e, ainda, na flexibilização dos processos seletivos, pois o *Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)* foi instituído em 1998, inicialmente para esse fim e não para unificar a seleção, como veio a ocorrer posteriormente com o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), implementado a partir do ano de 2010 (OLIVEIRA, 2000; FERREIRA, 2009; CARVALHO, 2011).

Há então um aprofundamento da diferenciação da educação superior que passa a ser aferida pelo Exame Nacional de Curso (ENC), criado em 1995 e conhecido como Provão, uma vez que esse Exame focava muito mais no produto do ensino superior ou nos resultados, como forma de ampliar o controle, fazendo a regulação a partir do desempenho dos estudantes. Essa é uma marca da reconfiguração da educação superior, assim como o empreendimento para racionalização dos gastos, diversificação das fontes de financiamento, fazendo com que as universidades federais buscassem fontes de financiamento para além das advindas do fundo público, a avaliação do desempenho em termos de custo-benefício, a proposição ligada a autonomia de execução mediante implementação de contrato de gestão, enfim, uma maior mercantilização e subordinação do trabalho acadêmico a uma lógica econômico-produtivista. Isso produziu um ciclo de expansão acelerada da educação superior no governo FHC, caracterizado pela expansão de vagas nas universidades federais sem aumento de recursos financeiros e pela profunda mercantilização da educação superior, pois o Brasil possui 75% das matrículas da graduação ofertadas por Instituições de Ensino Superior (IES) privadas (OLIVEIRA, 2000; OLIVEIRA; CARVALHO, 2019).

Um segundo movimento que começa no governo Lula da Silva (2003-2010) é o de massificação, descentralização, interiorização, democratização e inclusão social, por meio de um conjunto de políticas e ações, tais como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Programa Universidade para Todos (ProUni), *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)*, Universidade Aberta do Brasil (UAB), Lei de Cotas (Lei Nº 12.711/2012), Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), mobilidade estudantil, etc., mesmo com ambiguidades na relação público-privado, mas que levou a uma expansão sem precedentes na história da educação superior no Brasil (FERREIRA OLIVEIRA; MORAES, 2021). Mais pessoas, sobretudo dos segmentos menos favorecidos da sociedade, passaram a ter acesso à educação superior, seja nas instituições públicas federais, seja nas IES privadas por meio do FIES e do ProUni, via transferência de recursos do fundo público para IES privadas. Ocorreram avanços importantes na inclusão social, destacadamente com a lei de cotas, que se encerra em 2022, e com o Pnaes (MACIEL; OLIVEIRA; LIMA, 2019). Foi, portanto, um momento

importante em termos de inclusão social, assim como na mobilidade dos estudantes, em especial por intermédio do programa *Ciências sem Fronteiras*, criado no Governo Dilma Rousseff (2011-2016), (FERREIRA, 2009; CARVALHO, 2011; OLIVEIRA; CARVALHO, 2019).

O momento iniciado a partir do Governo de Michel Temer (2016-2018) tem favorecido mais intensamente a (des)regulação ou (des)regulamentação da educação superior, assim como tem intensificado a mercantilização, privatização e mercadorização desse nível de educação. Mas é preciso lembrar que esse processo começou já no final dos anos 2000, mais precisamente em 2007, quando a educação superior passou a ser uma mercadoria comercializada nas bolsas de valores. A partir desse momento, os acionistas, no Brasil e em toda parte, passaram a investir em educação superior. Observaram-se movimentos de aquisição e de fusão, com o surgimento de grandes oligopólios no campo da educação superior brasileira⁸¹ (COSTA; GOMES; OLIVEIRA, 2020; OLIVEIRA; LIMA, 2019).

Nesse contexto, é preciso considerar o que prevê a meta 12 do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), ou seja,

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Há aspectos importantes nessa meta em termos da ampliação, mas também em termos da qualidade da oferta, da expansão do segmento público. Infelizmente, todavia, o PNE (2014-2024) não tem sido referência para as políticas do governo federal nos últimos anos e, provavelmente, a meta 12 não deverá ser alcançada (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019).

Mas há uma forma de se olhar para o sistema de educação superior como um todo, um parâmetro internacional, que diz ser o *sistema* de *elite* quando até 15% da população de 18 a 24 anos têm acesso à educação superior. É um *sistema de massa* quando entre 16 a 50% da população têm acesso à educação superior, estando consolidado quando chega a 30% da população de 18 a 24 anos. E seria um *sistema* de

⁸¹ O surgimento de oligopólios na educação superior brasileira deu-se, sobretudo, a partir da fusão ou aquisição de instituições, organizações ou grupos que atuam na educação superior privada, permitindo, inicialmente, o aparecimento de conglomerados com elevado contingente de estudantes, mas já assumindo a forma de monopólio, ou melhor, domínio na oferta de educação superior presencial e a distância no Brasil. Isso intensificou-se a partir do processo de financeirização da educação superior brasileira, ou seja, da definição, gestão e comercialização de ações de capital aberto global nas bolsas de valores.

acesso *universal* quando mais de 50% dessa população conseguem acessar a educação superior. E qual é a situação atualmente no Brasil? Conforme dados do próprio Inep, chegamos em 2019 a 37,4% de taxa bruta e 21,4% de taxa líquida da população de 18 a 24 anos (BRASIL. INEP, 2019; 2020). Nosso sistema está caminhando para se consolidar como um *sistema de massa*. É claro que devemos discutir a elitização das carreiras, dos cursos, das áreas etc., embora a lei de cotas (Lei nº 12.711/2012) tenha minimizado essa elitização nos últimos anos, com a reserva de 50% das vagas para os segmentos menos favorecidos da sociedade. Caminhamos certamente, e os dados confirmam isso, para um processo de maior inclusão social, embora ainda exista muita iniquidade do ponto de vista do acesso e da permanência na educação superior no Brasil (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019; GOMES; MORAES, 2012).

Outro dado marcante é que o Brasil é o segundo país com maior percentual de privatização da oferta de educação superior na América Latina, 75% das matrículas, ficando abaixo somente do Chile. E devemos observar alguns dados importantes da oferta atual. Em 2019 as matrículas na rede privada já indicam 35% em cursos de EaD e 65% em cursos presenciais. Com a pandemia do Corona Vírus, a partir de 2020, a oferta de cursos via EaD, cursos digitais, flex e semipresenciais tem aumentado extraordinariamente, devendo fazer diminuir a oferta de cursos presenciais nos próximos anos, sobretudo no setor privado. Os ingressantes na rede privada já mostram 50,7% na EaD e 49, 3% na presencial. No geral, já vemos mais vagas ofertadas na EaD (10.395.600) que na presencial (6.029.702). Isso se deve a esse movimento, já em curso há alguns anos, de constituição de oligopólios, de transnacionalização, de tecnificação do conhecimento, de retórica do empreendedorismo e de precarização do trabalho docente no magistério do ensino superior privado, especialmente, com fins lucrativos (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019; OLIVEIRA; LIMA, 2018; BRASIL.INEP, 2020).

Esse processo de reconfiguração da educação superior vem ocorrendo já há algum tempo, mas se intensifica mais ainda agora com as reformas neoliberais em curso: congelamento dos gastos primários com a Emenda Constitucional n.95/2016, cortes orçamentários, redução dos recursos para programas sociais, reforma trabalhista, com desregulamentação do trabalho, perda de direitos sociais e precarização do trabalho, além de reforma da previdência, que reduz os direitos previdenciários e induz a um processo de privatização das aposentadorias. Essas reformas têm ampliado as condições para o aumento do lucro, ou seja, aumento da força de trabalho, com alto índice de desemprego, além de tornar o trabalho mais flexível, intermitente, temporário ou informal; trabalhar até o fim da vida, sem perspectiva de aposentadoria; mão de obra abundante, barata e altos índices de desemprego; diminuição dos empecilhos nos impostos e contribuições, visando a ampliar a margem de lucro das empresas. Isso tudo, junto com a deserção social do Estado, tem contribuído para o aumento da miséria e da

fome, o que se agravou a partir do contexto da pandemia do Corona Vírus (OLIVEIRA; AMARAL, 2020).

Em 2018, por ocasião das eleições presidenciais, o então candidato Jair Messias Bolsonaro apresentou como programa de educação alguns pontos, de maneira avulsa, dentre os quais: EaD como proposição de uma forma de baratear custos; inversão da lógica de financiamento da educação superior para a educação básica; manutenção da Emenda Constitucional n.º 95/2016; estímulo ao empreendedorismo, incentivando parcerias entre pesquisadores/cientistas das universidades com empresas privadas; estabelecimento de parcerias e pesquisas com a iniciativa privada; ênfase à pesquisa aplicada, visando à pesquisa de valor intelectual agregado; extinção das cotas nas universidades e institutos federais; dentre outras. Já no governo, nos 2019 e 2020, algumas dessas ações começaram a ganhar certa materialidade. Exemplo disso é a proposição do Projeto de Lei do Programa *Future-se*, que, em certa medida, viabilizaria essa lógica das parcerias, da geração de recursos próprios e do empreendedorismo na gestão das universidades federais. Vemos essa agenda sendo concretizada também, em boa medida, nos cortes orçamentários e nos editais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (MOREIRA; OLIVEIRA, 2019).

Quando se examina o papel das universidades para o desenvolvimento econômico e social do país, para resolução dos problemas sociais, à luz desse ultra neoliberalismo conservador, focado na liberdade econômica, no livre mercado e na (des)construção do Estado como agente planejador, regulador e de proteção social, incluindo práticas autoritárias e negacionistas, percebendo-se que não há concretamente lugar para a ciência e para o conhecimento científico nessa lógica. E, nesse contexto, não se observa lugar para as universidades federais, para a expansão da educação superior pública nem para a regulação e supervisão da qualidade da educação superior, a não ser aquela decorrente da própria *autorregulação* advinda da competição das próprias IES privadas. (MACEBO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2018; OLIVEIRA; AMARAL, 2020).

Esse momento de reconfiguração da educação superior tem sido marcado por forte flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação das IES privadas, materializadas por critérios mais flexíveis e facilitadores da expansão, conforme interesses privados, para expansão e aumento do lucro. Vemos nas falas de gestores o desejo de criar um sistema autorregulado de educação superior, reduzindo a atuação do Ministério da Educação (MEC) nos processos de cursos e instituições. Exemplo disso está na fala do secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Marco Antônio Barroso Faria: "Como liberal que sou, na medida que (sic) o setor se autorregular, o Estado precisa de intervir (sic) menos. Na medida em que os atores participantes desse mercado zelarem pela qualidade do ensino, eu só vou fazer a

chancela”⁸². Assim, nesses últimos anos, observam-se mudanças significativas na base legal, que antes ampliava a centralização da regulação e regulamentação na esfera federal, com ênfase em critérios e processos de controle da qualidade e com maior supervisão e avaliação do sistema (OLIVEIRA; LIMA, 2018; COSTA; GOMES; OLIVEIRA, 2020).

O exame da legislação e dos documentos da educação superior, advindos do MEC, do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Capes, no tocante à regulação e supervisão de cursos e instituições que atuam na graduação, a partir do Governo Temer (2016-2018), mostram empreendimento efetivo para flexibilização da legislação; simplificação da tramitação e avaliação de processos; diminuição de exigências; ampliação da autonomia das IES; mudança ou redução das atribuições ou competências de órgãos no sentido restringir a burocracia e as avaliações de processos; e alteração dos indicadores existentes ou criação de indicadores de qualidade mais subjetivos (COSTA; GOMES; OLIVEIRA, 2020).

As mudanças na base legal também apontam alterações importantes na reconfiguração da natureza da pós-graduação, especialmente com a criação dos doutorados profissionais, a partir de 2017, e com a autorização para que a pós-graduação *stricto sensu* possa ser ofertada totalmente por meio da EaD. As IES privadas que ampliaram enormemente suas plataformas digitais na oferta de cursos de graduação, e mesmo na educação básica, agora poderão explorar esse novo nicho de mercado, que é a pós-graduação *stricto sensu*, por meio da oferta de mestrados e doutorados profissionais a distância (OLIVEIRA; LIMA, 2018).

Outro aspecto da reconfiguração da educação superior pública federal vem dando-se mediante atos do governo Jair Bolsonaro, como se observam em ações de 2019 e 2020. Temos visto alterações na estrutura do MEC (Decreto n. 9.465/2019); extinção de cargos e funções de confiança (Decreto n. 9.725/2019); intervenção e alterações na escolha de reitores nas universidades e institutos federais; redução da participação democrática via eliminação de colegiados ou conselhos (Decreto n. 9.759/2019); cortes diversos nos orçamentos das universidades e institutos federais, bem como na Capes e no CNPq; ações de perseguição a gestores e docentes, em desrespeito à liberdade de cátedra; maior controle das informações via portal único “gov.br”, que dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do governo federal (Decreto n. 9.756/2019); maior controle de licenças e afastamentos dos servidores públicos federais (Decreto n. 9.991/2019); retirada do controle das aposentadorias das universidades federais, como centralização na Previdência Social; ataques a instituições

⁸² Disponível em: <https://www.afeesmig.org.br/abmes-%D7%80-governo-bolsonaro-quer-que-faculdades-se-autorregulem-para-autorizar-cursos/>. Acesso em: 12 ab. 2021

produtoras de informação e conhecimento, tais como: *Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais* (Inpe), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); proposição do Programa *Future-se*, que objetiva levar as universidades federais a buscarem recursos no mercado. Enfim, há várias medidas em curso contra a autonomia das universidades públicas federais, que tem sido limitada, em parte, dada a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), com base nos artigos 206 e 207 da Constituição Federal de 1988:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; (...) VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei; Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Em termos da produção do conhecimento, sobretudo nas universidades e institutos de pesquisa, observam-se quatro lógicas muito presentes no dia a dia da gestão e produção do trabalho acadêmico. De um lado, uma lógica que é inerente ao campo científico universitário no Brasil e no campo científico internacional, que é a lógica da luta pela autoridade científica e legitimidade da ciência. Busca-se, nessa luta, a dominação científica, o capital simbólico de reconhecimento e consagração. As estratégias são várias, especialmente em termos de colaboração entre os cientistas, instituições e agências de pesquisa. O que conta mais entre os agentes individuais e institucionais é a qualidade e relevância da produção em termos de avanço ao conhecimento nas diferentes áreas (OLIVEIRA; AZEVEDO, 2020; AZEVEDO; OLIVEIRA; CATTANI, 2016; AZEVEDO; OLIVEIRA, 2019).

De outro lado, há uma segunda lógica cada vez mais presente na produção do conhecimento, que advém do campo econômico nacional e internacional, que é a lógica econômico-produtiva. Fala-se muito, atualmente, na chamada 'economia do conhecimento', mas essa lógica trabalha com a interação universidade-empresa, com a ênfase nas tecnologias e na inovação como forma de aumentar a competitividade das empresas e do país. E, é claro, trata-se de uma lógica de apropriação privada do conhecimento ou de subordinação do conhecimento aos interesses privados mercantis, na medida em que o que conta mais é aumentar a competitividade e o lucro das empresas (OLIVEIRA; AZEVEDO, 2020; FARIAS; OLIVEIRA; LORENTE, 2020).

Pode-se ainda falar de uma terceira lógica que podemos chamar de político-progressista, mais presente no campo das ciências humanas, na medida em que se assenta numa visão social e crítica, com engajamento social dos pesquisadores e do

conhecimento produzido, pois apresenta um compromisso com a transformação social, tendo em vista uma sociedade mais humana, solidária e igualitária.

Por fim, surgiu, nos últimos anos, decorrente da política ultra neoliberal e conservadora, um discurso ou uma visão que é anticientífica, contrapondo-se ao que denominam ideologia e doutrinação marxista, defendendo a sociedade de livre mercado e a redução da atuação do Estado nos atos regulatórios. Não se trata propriamente de uma lógica de produção científica na medida em que nega o conhecimento baseado em evidências e rigor científico. Pelo contrário, contrapõe-se quase sempre aos conhecimentos científicos que se opõem à visão de mundo hiper neoliberal, conservadora, fundamentalista e autoritária. Exemplo disso foram as manifestações e ações do governo federal por ocasião das queimadas da Amazônia e do Pantanal em 2019 e 2020, assim como no enfrentamento da pandemia (OLIVEIRA; AMARAL, 2020).

Nesse contexto de produção do conhecimento, caminhamos, ainda, para um discurso de esgotamento do modelo de avaliação da pós-graduação. Vejamos algumas afirmações de dirigentes da Capes: “O modelo atual está esgotado, é preciso respeitar a diversidade dos programas, em aspectos como inserção, objetivos e vocações, e valorizar impacto e relevância econômica e social”⁸³. “As métricas utilizadas atualmente, como artigos publicados, não são suficientemente abrangentes”⁸⁴. “A Capes (...) está (...) cobrando muito mais resultados, produtos como patentes, registro de software, criação de startups, relatórios técnicos e atividades ligadas a empresas e ao setor produtivo”⁸⁵. “Até 2022 a Capes quer criar mais 100 doutorados profissionais”; “Fomentar outro perfil de pesquisador. Aumentar o número de doutorados profissionais que trabalham com a indústria, financiamento privado e problemas relevantes à indústria e à sociedade”⁸⁶. Já se anuncia para 2021 uma transição para um novo sistema ou modelo de avaliação multidimensional, mas já aproveitando alterações na avaliação quadrienal 2017-2020⁸⁷.

Observa-se, pois, que as universidades públicas e a pós-graduação, espaços por excelência da produção do conhecimento no Brasil, estão sendo reconfigurados, especialmente na natureza dessa produção. A pós-graduação aproxima-se cada vez mais do setor produtivo, por meio da colaboração com a indústria em termos de produção

⁸³ Disponível em: <https://www.ica.ufmg.br/?noticias=avaliacao-da-pos-graduacao-sera-multidimensional-afirma-presidente-da-capes>. Acesso em: 12 ab. 2021

⁸⁴ Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/avaliacao-da-pos-graduacao-sera-multidimensional-afirma-presidente-da-capes>. Acesso em: 12 ab. 2021

⁸⁵ Disponível em: <https://portal.ufcg.edu.br/em-dia/1371-capes-vai-mudar-a-forma-como-sao-avaliados-os-cursos-de-pos-graduacao-no-brasil.html>. Acesso em: 12 ab. 2021

⁸⁶ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/capes-vai-mudar-a-forma-como-sao-avaliados-os-cursos-de-pos-graduacao-no-brasil/>. Acesso em: 12 ab. 2021

⁸⁷ Disponível em: <https://www1.capes.gov.br/36-noticias/10348-divulgadas-propostas-para-avaliacao-multidimensional>. Ver também: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/23072020-dav-multi-pdf>. Acesso em: 12 ab. 2021.

de tecnologias e inovação, visando trazer maior impacto para os produtos e serviços; enfatiza-se a criação de novos mecanismos e processos de internacionalização, que ampliem a chamada economia do conhecimento, buscando maior impacto e relevância das pesquisas em termos econômico-produtivos; priorizam-se nas agências de fomento e de avaliação áreas consideradas estratégicas; dentre outras. O propósito claramente explicitado é o de melhorar a competitividade da indústria, formar técnicos e profissionais de alto nível e inserir o país na chamada economia do conhecimento do ponto de vista da produção e do consumo. O resultado tem sido uma intensificação da mercantilização e mercadorização da produção do conhecimento. A proposta recente do Programa *Future-se*, apresentada pelo MEC, acentua grande parte desses aspectos, ao enfatizar como eixos básicos: a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; o empreendedorismo; e a internacionalização (OLIVEIRA, 2019; MOREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Tudo isso tem a ver, portanto, com a lógica de reconfiguração da educação superior em curso no país. Quando um grupo assume o campo do poder e tem em mãos o monopólio dos instrumentos de gestão e administração dos bens públicos, esse grupo, representado por um governo, busca regular os diferentes campos sociais, em especial aqueles que não estão em conformidade com sua visão de mundo. E, para isso, utiliza-se de todo o poder de nomeação, de legitimação e de intervenção nas mãos do Estado, incluindo a o monopólio da violência física e simbólica legítima (BOURDIEU, 2014).

Como docentes-pesquisadores, temos que continuar analisando criticamente as políticas, gestão e novas formas de regulação em curso, pois elas evidenciam o modo como as políticas, programas e ações estão sendo reconfigurados, destacadamente a gestão universitária, o financiamento, a avaliação, a produção do conhecimento e o trabalho acadêmico. De igual modo, tudo isso implica mudanças significativas na natureza e no caráter da universidade pública. É preciso que isso seja questionado e que se reflita sobre isso: Qual regulação interessa? Qual Estado se faz imprescindível? Qual qualidade da educação superior interessa ao conjunto da sociedade brasileira? Qual o modelo de expansão e de inclusão social é preciso implementar para corrigir as desigualdades históricas que marcam o Brasil? Estamos compreendendo a educação superior como um bem público ou um bem de mérito, na lógica dos dons, talentos e capacidades naturais? A expansão da educação superior deverá ter parâmetros de qualidade e ser planejada ou ser autorregulada simplesmente pelo mercado? Quais são as estratégias e condições necessárias para a expansão da educação superior pública? Qual modelo de regulação, supervisão e avaliação da graduação, da pós-graduação e da produção do conhecimento deve pautar os sistemas de avaliação e as agências e instituições de fomento no país? Esse conjunto de questões nos levam a refletir sobre o

modelo de regulação atual da educação superior e, ao mesmo tempo, sobre as necessárias políticas *democráticas em tempos de resistência*.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, M. L. N.; OLIVEIRA, João F.; CATTANI, A. M. O Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): regulação, avaliação e financiamento. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 32, p. 783, 2016.

AZEVEDO, M. L. N.; OLIVEIRA, João F. Internacionalização da educação superior e avaliação da qualidade da pós-graduação: riscos e perspectivas no Brasil e no Reino Unido. *Eccos Revista Científica* (online), v. 51, p. 1- 24, 2019.

BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar. Da universidade à commoditycidade: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

BOURDIEU, Pierre. Campo do poder, campo intelectual e habitus de classe. In: *A economia das trocas simbólicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 183-202.

BOURDIEU, Pierre. Espírito de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Trad.: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996, p. 91-135.

BOURDIEU, Pierre. Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989- 1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 de abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.756, de 11 de abril de 2019. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019. Extingue cargos em comissão e funções de confiança e limita a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 mar. 2019 (e retificado em 14.3.2019).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo da Educação superior 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 22 dez.2020

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2020 [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 ago. 2012.

BRASIL. Lei 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago. 2017.

BRASIL. Lei 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A política pública para a educação superior no Brasil (1995): ruptura e/ou continuidade? Universidade Estadual de Campinas. 2011. 449p. Tese (Doutorado), Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

COSTA, A. F. C. E.; GOMES, D. F.; OLIVEIRA, João F. Mudanças na avaliação da educação superior no período 2016 a 2019: flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação. Revelli - Revista de Educação, Língua e Literatura da UEG-Inhumas., v. 12, p. 1-21, 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2000, p.151- 204.

FARIAS, M. S.; OLIVEIRA, João F.; LORENTE, L. Internacionalização da educação superior: tensões, cenários e estratégias nos casos Brasil e Espanha. Revista Lusófona de Educação, v. 49, p. 147-161, 2020.

FERREIRA, Suely. A universidade do século XXI: concepções, finalidades e contradições. 2009. 305p. (Tese), Programa de Pós-graduação em Educação). Faculdade de Educação da UFG, 2009.

FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João F.; MORAES, Karine Nunes. As políticas de inclusão na expansão da educação superior no contexto dos planos nacionais de educação: avanços e limites. In: Alda Maria Duarte Araújo Castro; Antônio Cabral Neto; Guilherme Mendes

Tomaz dos Santos. (Org.). Educação superior em tempos de crise: repercussões em diferentes contextos. 1 ed. Curitiba: CRV, 2021, v. 1, p. 1-18.

GOMES, Alfredo M.; MORAES, Karine N. de. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan.-mar. 2012.

MACIEL, C. E.; OLIVEIRA, João F.; LIMA, T. S. O direito à educação superior no Brasil: políticas de acesso e permanência em questão. In: Regina Tereza Cestari de Oliveira (Org.). Educação e Democracia: políticas e direitos sociais. 1 ed. Cuiabá, MT: Editora Oeste, v. 1, p. 77-96, 2019.

MANCIBO, D.; SILVA JUNIOR, J. R.; OLIVEIRA, João F. Políticas, Gestão e Direito a Educação Superior: Novos Modos de Regulação e Tendências em Construção. Acta Scientiarum. Education (Online), v. 40, p. 37669, 2018.

MOREIRA, C. R. B. S.; OLIVEIRA, João F. Apresentação: o futuro da educação superior diante da conjuntura. Jornal de Políticas Educacionais, v. 14, p. 1-10, janeiro de 2020.

OLIVEIRA, João F. de; AMARAL, Nelson Cardoso. As transições políticas no Brasil e seu efeito na educação brasileira. Universidades, v. 71, p. 11-32, 2020.

OLIVEIRA, João F. de. A produção do conhecimento no Brasil em tempos de globalização econômica: tendências, tensões e perspectivas. Revista Eletrônica de Educação (São Carlos), v. 13, p. 853-872, 2019.

OLIVEIRA, João F. de. A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás. 2000. 190f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, João F. de; AZEVEDO, M. L. N. Programas de pós-graduação e produção do conhecimento no Brasil: panorama, desafios e perspectivas. Inter-Ação (UFG. Online), v. 45, p. 599-620, 2020.

OLIVEIRA, João F. de; CARVALHO, R. R. S. As metas do Plano Nacional de educação - PNE (2014-2024) para a educação superior brasileira: As tensões e os desafios da expansão com qualidade. In: ROCHA, Monica Aparecida da; Santuário, Armando Alcântara (Org.).

Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento: desafios e dimensões contemporâneas no Brasil e no México. 1 ed. Palmas: Eduft, 2019, v. 1, p. 79-98.

OLIVEIRA, João F. de; LIMA, D. C. B. P. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: tendências e desafios no contexto do PNE. In: OLIVEIRA João Ferreira de; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. (Orgs.). Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): expansão, qualidade e tendências. 1 ed. Brasília: Editora Anpae, 2019, v. 1, p. 16-22.

OLIVEIRA, João F.; LIMA, D. C. B. P. Pós-graduação e educação à distância: novos fins, natureza e modus operandi em construção. Educação Superior em países e regiões de língua portuguesa: desafios em tempo de crise. 1 ed. Lisboa: ED Educa, 2018, v. 1, p. 215-244.

TEIXEIRA, Anísio. A universidade de ontem e de hoje. Org. e introd. Clarice Nunes. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. TEIXEIRA, Anísio. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 50, n. 111, jul./set. 1968. p. 21-82.

CAPÍTULO XII

CONJUNTURA E EDUCAÇÃO NO BRASIL: TENSÕES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS⁸⁸

Vivemos em uma realidade complexa e desafiadora do ponto de vista da conjuntura sociopolítica e econômica educacional, agravada pela pandemia do novo coronavírus, o SARS-CoV-2, cujos impactos são significativos na educação, sobretudo em termos do acesso, da aprendizagem e da qualidade social e pedagógica. No Brasil, a conjuntura e as perspectivas educacionais são críticas, dadas as desigualdades sociais e os históricos acúmulos de déficits quanto ao direito à educação em seus diferentes níveis e modalidades, situação que vem se agravando com as orientações, políticas e ações de natureza hiper neoliberal e conservadora que estão sendo definidas e implementadas nos últimos anos.

Buscamos, pois, neste texto, refletir mais especificamente sobre a conjuntura e as perspectivas da qualidade social da educação, temas instigantes e complexos no momento atual. É fundamental contextualizar a realidade em que estamos vivendo e, ao mesmo tempo, examinar criticamente as políticas educacionais e suas tensões, desafios e perspectivas, a partir da construção histórica da educação pública no Brasil. Esse conjunto de situações, por óbvio, não nos permite descurar da ideologia que vem pautando as ações do atual governo, assim como da pandemia que assola o Brasil e o mundo, o que nos leva a pensar na situação dos estudantes, dos pais, do professorado, das escolas e dos sistemas de ensino em termos da efetividade do processo ensino-aprendizagem e do direito à educação.

CENÁRIOS E CONJUNTURA

Para entendermos o que ocorre no Brasil, nos últimos anos, é fundamental começarmos exatamente por um olhar mais amplo, que examine a conjuntura e os

⁸⁸ Texto elaborado para a participação em uma mesa-redonda do IX Encontro Inter-Regional Norte, Nordeste e Centro-Oeste sobre Formação Docente para Educação Básica e Superior – ENFORSUP e do IV Encontro Internacional sobre a Formação Docente para a Educação Superior e Básica – INTERFOR, ocorridos no período de 1 a 3 de dezembro de 2021, na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Campus Santarém. O tema da mesa foi “Conjuntura do cenário sociopolítico e econômico educacional e as perspectivas de qualidade do ensino brasileiro”.

cenários da geopolítica mundial, sobretudo no que diz respeito à reestruturação e às crises da economia capitalista globalizada, o que nos leva à análise da produção de mais-valia, que também se dá de forma globalizada e cada vez mais centrada na financeirização da economia (HARVEY, 1992; WALLERSTEIN, 2001; STIGLITZ, 2002; CURY, 2017). Isso significa que os problemas que afetam a todos estão cada vez mais globalizados. Nessa direção, é importante destacarmos que essa conjuntura vem sendo regulada pelas diretrizes e pela lógica neoliberal, que desde o fim dos anos 1970 vêm redefinindo os parâmetros do capitalismo no mundo, especialmente, a partir dos processos de globalização ou de mundialização do capital patrocinados pelos países ricos e pelos organismos multilaterais.

Vivemos, sem dúvida alguma, cenários de incertezas e de instabilidades na geopolítica mundial. Pode-se destacar, dentre esses aspectos, a crise econômica internacional que ocorreu a partir de 2008, forte crise financeira esta, que teve seu epicentro nos Estados Unidos (BRESSER-PEREIRA, 2009). O mundo está cada vez mais financeirizado, o que faz com que o capital se reproduza, na maior parte, sem passar pelo sistema produtor de mercadorias, isto é, sem estar diretamente ligado à produção e exploração do valor-trabalho. Tal dinâmica, por sua vez, tem agravado a recessão mundial, em que grande parte desse dinheiro que circula pelo mundo não tem lastro do ponto de vista da produção de valor (HARVEY, 1992; REFKIN, 1995, 2001; WALLERSTEIN, 2001).

Essa crise globalizada do capitalismo tem produzido movimentos isolacionistas e/ou nacionalistas, como vimos no caso da saída da Inglaterra da União Europeia, no surgimento de formas distintas e diferenciadas de intolerância, de fascismo, de xenofobia e até mesmo de descrença, de pessimismo em relação às metanarrativas que vêm orientando diferentes modos de desenvolvimento econômico e social desde a modernidade, seja em uma perspectiva mais capitalista, seja em diferentes perspectivas socialistas ou comunistas. Vivemos em cenários de incerteza quanto aos rumos da democracia liberal e, ao mesmo tempo, em razão do fortalecimento do neoliberalismo e do conservadorismo de extrema direita – agora com novas roupagens, pois se articulam em formas extremadas e bastante autoritárias –, assistimos a escaladas militares em várias partes do globo.

Com toda certeza, a aliança do capitalismo com essa forma nova de conservadorismo tem criado certa ferocidade do neoliberalismo, especialmente a partir dos anos 1980, com a forte depressão e a acumulação de capital, sobretudo nos países ricos, paralelamente ao aprofundamento da miséria e da pobreza nos países pobres, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Isso foi se acentuando a partir dos processos de globalização implementados pelos organismos multilaterais, destacadamente o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tiveram papel importante na forma como os diferentes países foram

abrindo as suas fronteiras e permitindo que o capital, seja o produtivo, seja o financeiro, circule livremente para gerar mais-valor globalizada para as empresas multinacionais, que têm, em geral, suas bases nos países ricos.

Esses cenários de incerteza e instabilidade fizeram surgir também várias redes e organizações globais de extrema-direita, que em cada país adotam agendas e estratégias distintas, tal como, no caso brasileiro, o movimento Escola sem Partido (JONES, 2012; LIMA; HYPOLITO, 2019). O movimento de extrema-direita, já fortemente atuante no Brasil, assim como a estruturação do campo do poder, que se instituiu mais recentemente, tem orientado e na maioria das vezes desconstruído o conjunto das políticas econômicas e sociais. É cada vez mais evidente o processo de destruição do chamado “Estado mais social”, ou “Estado cidadão”, como foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 no Brasil, e que havia instituído os direitos sociais fundamentais e o Estado democrático de direito.

Esse panorama vincula-se a uma série de ameaças que já existiam, por exemplo, a redução gradativa dos direitos do Estado do bem-estar social desde os anos 1970; a era nuclear, com a forte ameaça de uma guerra atômica, depois dos bombardeios de Hiroshima e Nagasaki, no Japão; a Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética; o aquecimento global; e mais recentemente a pandemia de Covid-19, que tem se somado a esses cenários de incerteza e de instabilidade.

É necessário, todavia, olharmos para cenários mais amplos, especialmente para os dos últimos 70 anos, e examinar aquilo que Harvey (1992) denomina novo regime de acumulação flexível, que substituiu o fordismo-taylorismo por uma acumulação que se tornou cada vez mais globalizada do ponto de vista da produção, do consumo e, em parte, do trabalho. Prova disso são os movimentos migratórios globalizados, sobretudo para os países mais ricos da Europa e da América do Norte, além de outros. É preciso observarmos, no entanto, que, articulados a um regime de acumulação, há sempre o surgimento e a consolidação de um novo modo de regulação. Se vivemos no período taylorista-fordista, o chamado Estado do bem-estar social, no regime de acumulação flexível ou globalizado, observamos a retomada e a implementação das ideias do chamado neoliberalismo, especialmente a partir do Consenso de Washington no fim dos anos 1980, com os governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

Contata-se, desde então, que o neoliberalismo se refaz como ideologia, associando-se a uma perspectiva mais neoconservadora e, com isso, ocorreu uma deserção do Estado social, do Estado planejador da economia, caminhando para a perspectiva daquilo que nos Estados Unidos foi chamado por Wacquant (2001) de Estado penal, Estado policial, Estado punitivo ou paternalista, que está cada vez mais presente nas diferentes formas de organização social. Essa perspectiva vem sendo

fortalecida na última década e de modo bastante articulado com o neoconservadorismo autoritário.

Essas forças neoliberais e conservadoras, que constituem a chamada extrema-direita, retomam, em grande medida, aquela perspectiva de fé plena no mercado ou de fundamentalismo de mercado (STIGLITZ, 2002). Trata-se do que alguns autores chamam de darwinismo social, da lei do mais forte, da lógica natural e ao mesmo tempo de diferentes formas de segregação social (FREITAS, 2018; LIMA; HYPOLITO, 2019).

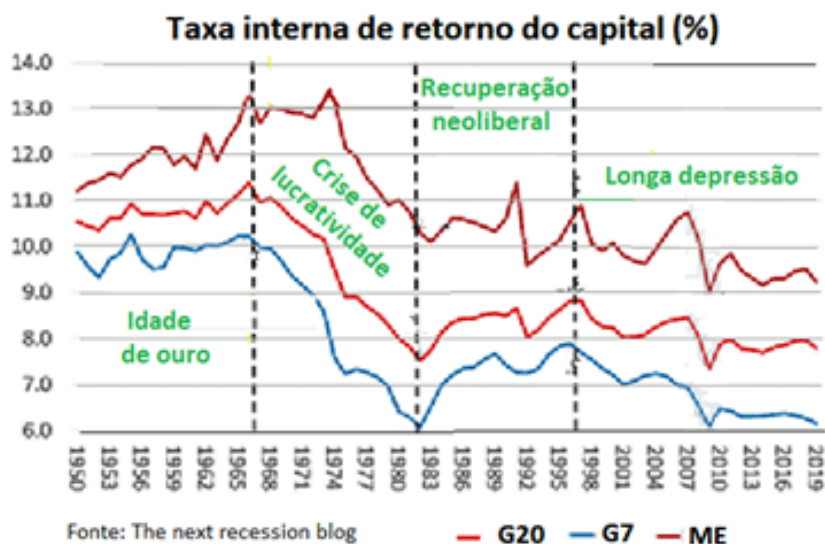
É importante também chamarmos a atenção para o questionamento de alguns autores sobre o neoliberalismo ser, ou não, de fato uma doutrina econômica (AVELINO, 2016; BRESSER-PEREIRA, 2020), tal como o keynesianismo, por exemplo, que estabeleceu uma série de variáveis para o controle do capital, do trabalho e do crescimento econômico, visando conduzir o capitalismo, o desenvolvimento econômico, a relação entre capital e trabalho etc. A crença no livre mercado, ou seja, o ideal de deixar o mercado agir livremente como forma de organização da vida social, não constitui, para muitos economistas, propriamente uma doutrina econômica, e sim uma quase forma de religião ou de crença fundamentalista baseada na liberdade de atuação do mercado. Nessa vertente, o interesse econômico deve ser regido, portanto, pelo autointeresse dos agentes privados, de modo a conduzir a vida social em suas diferentes esferas.

Mas agregada a essa compreensão de mercado, que afeta também a educação, nota-se que essa lógica, antes focada na questão econômica e contraposta ao Estado planejador ou regulador, está cada vez mais presente na vida e na racionalidade dos indivíduos. Avelino (2016), especialmente a partir da análise do pensamento de Foucault, denomina essa lógica de racionalidade governamental ou governamentalidade, vinculando-a, no contexto atual, ao neoliberalismo e ao neoconservadorismo da extrema direita. Percebe-se que as ações dos governos que representam essas forças ou ideologias são orientadas para determinado fim, qual seja o de manipular e direcionar as vontades, os interesses, a consciência ou a subjetividade das pessoas a partir de uma lógica orientada por cálculos econômico-competitivos.

No campo da educação, esse jogo de interesses se expressa por meio das ideias ou da ideologia do mérito, das capacidades naturais ou ainda das competências, tendo em vista levar a um maior investimento para aumentar o capital humano, em uma probabilidade de instrumentalização para o cálculo econômico e, ao mesmo tempo, para que todos se tornem empreendedores. Sob essa lógica, cada indivíduo é um empreendedor de uma grande empresa que é esse mercado livre globalizado. Portanto, esse conjunto de aspectos mostra claramente que estamos perdendo a noção de bem comum e de defesa do Estado social, que caminha nessa direção, o que é perceptível quando se analisa a crise e a situação da economia capitalista globalizada.

Pautada pela lógica neoliberal, a crise da economia capitalista global pode ser vista em dois gráficos produzidos por Prado (2021), professor de Economia da Universidade de São Paulo (USP), e que podem ser conferidos nas Figuras 1 e 2 a seguir.

Figura 1 - Movimento do capital no mundo



Fonte: Prado (2021, p. 2).

Figura 2 - Movimento do capital no Brasil



Fonte: Prado (2021, p. 3).

Esses gráficos, que cobrem um período de 70 anos da economia global, trazem um resultado surpreendente, ao mostrarem

[...] que as taxas de lucro médias dos países ricos (G7), dos países do G20 e dos mercados emergentes (ME) apresentaram todas um mesmo padrão geral de evolução: tenderam a subir entre 1950 e 1967 e a cair após 1997. Nos países ricos, tenderam a cair entre 1967 e 1982 e, nos países emergentes, elas começaram a cair em 1974 sem nunca se recuperarem tendencialmente. Nos países do G7, ao contrário do que ocorreu nos países do ME, houve uma recuperação das taxas de lucro entre 1982 e 1997. O caso da China, não tratado aqui, mostra-se como uma anomalia nesse padrão. [...]. A crise de lucratividade dos anos 1970 atingiu quase todos os países, mas a recuperação neoliberal ficou restrita aos países desenvolvidos. Ora, isso ocorreu em virtude de um impacto diferenciado das políticas neoliberais que então se difundiram. Estas se orientaram desde o início para reforçar o poder internacional dos países imperialistas, em especial dos Estados Unidos (PRADO, 2021, p. 2).

Conforme Prado (2021), em decorrência dessa crise de lucratividade e de uma longa depressão, ocorreram: uma redução do nível dos salários reais dos trabalhadores, uma vez que a globalização econômica transferiu muitas atividades para outros países nos quais a mão de obra era mais barata; uma maior liberação financeira; e a implementação de outras orientações do receituário neoliberal do Consenso de Washington. Com relação ao Brasil, o autor afirma que

[...] a taxa interna de retorno do capital para o Brasil [...], cujo padrão, é bem evidente, segue grosso modo o padrão do agregado das economias emergentes [...]. Com uma diferença importante: ao invés de as taxas de lucro se estabilizarem entre 1982 e 1997, tenderam então a cair fortemente. Assim, a transição democrática ocorrida a partir de 1985 foi acompanhada de uma tendência ao declínio econômico, o que se deveu operacionalmente às políticas neoliberais que sancionaram a nova forma subordinação, liderada pelas finanças, posta pelas potências imperialistas (PRADO, 2021, p. 3).

A taxa de investimento bruto (% do PIB) no Brasil, com pequenas alterações, mostra a força da estagnação neoliberal, sobretudo a partir dos anos 1990. Assim, o que se observou, em geral, foi uma longa depressão ou estagnação neoliberal depois daquele período denominado Era de Ouro do Capitalismo, que ocorreu entre 1945 e início dos anos 1970. No contexto atual, adotam-se políticas e ações econômicas que ampliam o mais do mesmo em termos de política e orientação globalizada, favorecendo o rentismo, isto é, a valorização do capital especulativo. A esse respeito, afirma Prado (2021, p. 4):

É possível pensar em dois cenários alternativos: em um deles seria mantida a política neoliberal que tem prevalecido desde 1990, a qual

– note-se – busca subordinar a estrutura econômica do país aos mandamentos do capital internacional e às condições institucionais impostas internacionalmente pelas potências imperialistas; no outro, essa política “entreguista” seria substituída pelo novo desenvolvimentismo, o qual pensa o Brasil como um sujeito histórico capaz de certa autodeterminação.

Os efeitos dessa estagnação, ou recessão, decorrente das políticas neoliberais em grande parte do mundo se expressa no Brasil com a reforma trabalhista, que promoveu a desregulamentação e a flexibilização do trabalho, assim como outras reformas que eliminaram direitos sociais e reduziram a proteção social, como podemos observar na recente reforma da Previdência. Em articulação com outras medidas e ações neoliberalizantes, todas elas ampliaram a precarização do trabalho, a dualização do mercado de trabalho, o aumento do desemprego, a redução do trabalho assalariado, a generalização da insegurança social etc., que acabaram por eliminar direitos sociais e, ao mesmo tempo, aumentar a pobreza, a violência, a discriminação racial etc.

Além disso, observa-se uma diminuição do consumo popular de gêneros de primeira necessidade e, ainda, a intensificação da mercantilização das relações humanas no contexto desse “turbocapitalismo”, mostrando como essa busca incessante de acumulação de capital está cada vez mais presente em todas as relações sociais (RIFKIN, 2001). Nesse contexto, Prado (2021) indaga: “O que os mais pobres podem esperar do futuro?”, especialmente nessa longa depressão ou estagnação neoliberal. Como vimos, o Brasil vem sofrendo reflexos desses cenários de incertezas, decorrentes das crises cíclicas do capitalismo, mas também das reformas, políticas e ações implementadas por diferentes governos no país.

No Brasil, mais ou menos a partir de 2003, foi implementada uma política de conciliação de classes, em que o Estado assumiu uma perspectiva efetiva para coordenar o crescimento econômico, fazendo com que esse desenvolvimento também gerasse maior inclusão social, sobretudo por meio de políticas que favorecessem o consumo, o aumento da renda e do salário-mínimo real, complementadas por políticas e projetos sociais, no contexto de um neodesenvolvimentismo. O resultado foi o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), do salário da classe trabalhadora, da retirada de milhares de pessoas da situação de pobreza e de fome, o que implicou, portanto, a ampliação significativa das políticas sociais e das ações de inclusão, sobretudo na educação. Vários outros programas também foram criados, especialmente aqueles ligados ao trabalho, à renda e à moradia (POCHMANN, 2011, 2012).

Mas a crise internacional de 2008, que chegou aos poucos no Brasil, sugere, todavia, um realinhamento da economia global decorrente das crises cíclicas do capitalismo, especialmente da financeirização da economia global. No Brasil, o que temos visto nos últimos anos é uma configuração do campo do poder muito vinculada a

essa lógica do neoliberalismo, associado às forças conservadoras, autoritárias, e aos grupos neopentecostais. As forças e grupos que constituem essa configuração do poder já estavam presentes nas manifestações que ocorreram no Brasil a partir de 2013. Aos poucos foi ficando mais claro tratar-se de mobilizações de forças da direita, mescladas a outros movimentos, mas também de protestos e de resistência. As bandeiras neoliberais, conservadoras e autoritárias foram se tornando mais nítidas, o que gerou forte polarização no país, especialmente com o aprofundamento da crise econômica, política e social, evidente na recessão econômica e no crescente desemprego, desde 2015.

Isso levou, em 2015, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁸⁹ – que tinha um de seus quadros, Michel Temer, na vice-presidência da República –, a apresentar o documento “A travessia social: uma ponte para o futuro” (2015). A proposta contida no documento era a de retomar o caminho neoliberal que havia sido ensaiado no governo Collor (1990-1992) e posteriormente retomado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), qual seja a de abrir o país a grupos econômicos globalizados e reformar o Estado brasileiro, adotando uma lógica mais gerencial e liberalizante.

Percebem-se claramente três pontos gerais nesse documento do MDB: a defesa da austeridade fiscal; o discurso da regeneração do Estado, no sentido de torná-lo mínimo e supostamente mais eficiente; e a privatização de áreas estratégicas do país e que poderiam ser de interesse da iniciativa privada. Esse programa casava com a agenda empresarial definida pela Confederação da Nacional da Indústria (CNI), no sentido de aumentar a competitividade do país, tornar os orçamentos governamentais mais flexíveis, reduzir as vinculações constitucionais, promover diferentes formas de privatização etc., como podemos ver, por exemplo, no conjunto das reformas que vêm sendo implementadas no país desde então.

Após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, e em consonância com o documento “A travessia social: uma ponte para o futuro”, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 95/2016, que tratava de um novo regime fiscal no país e estabeleceu um teto de gastos que congelou o investimento do setor público, sobretudo o relativo aos direitos sociais, tais como educação, saúde e previdência, mas mantendo o pagamento dos juros da dívida (BRASIL, 2016).

De acordo com Amaral (2017, p. 6),

[...]. Essa mudança constitucional instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país e que prevalecerá, inicialmente, por 20 anos, portanto, até 2036, que congelará as despesas primárias e liberará os

⁸⁹ Em 19 de dezembro de 2017, a convenção nacional do partido aprovou a mudança do nome da legenda para Movimento da Democracia Brasileira (MDB).

pagamentos relativos ao mercado financeiro. Estarão, portanto, limitadas as possibilidades da implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira.

A EC n.º 95/2016; a Lei n.º 13.429/2017, que dispunha sobre o trabalho temporário e a terceirização; a Lei n.º 13.467/2017, que alterou a CLT adequando-a às novas relações de trabalho; e os cortes orçamentários, dentre outras ações do governo Temer, contribuíram para reduzir a capacidade do Estado de definir e de implementar políticas públicas sociais. A implementação dessa política trouxe a desregulamentação e a precarização do trabalho e a perda de direitos sociais.

As reformas de cunho neoliberal foram implementadas de modo acelerado a partir de 2019, com o governo Jair Bolsonaro, cuja política econômica visou a desregulamentação do mercado e a liberação do capital da regulação e do controle do Estado. Isso pode ser observado na reforma da Previdência, na privatização de empresas estatais, na lei da liberdade econômica (Lei n.º 13.874/2019) e na discussão de várias propostas de emendas constitucionais que ainda tramitam no Congresso Nacional, dentre as quais a reforma administrativa e a reforma tributária.

O conjunto dessas reformas, de natureza neoliberal, tem a ver exatamente com essa liberalização econômica, ou seja, com a criação de condições para ampliar a taxa de exploração da força de trabalho e aumentar o lucro das empresas. Esse processo implica o aumento da força de trabalho, tornando-a mais flexível, intermitente, temporária, na perspectiva de que as pessoas vão trabalhar até o fim da vida, quase sempre sem expectativa de aposentadoria ou necessitando, apesar de aposentados, permanecer no mercado para complementar a renda da família e garantir a própria sobrevivência. São reformas para tornar abundante e barata a força de trabalho e, portanto, mantendo alto o nível de desemprego. Para isso, amplia-se a força de trabalho sem carteira assinada ou qualquer outra forma de contrato. Observa-se assim uma série de reformas e ações que caminham na mesma direção: aumentar a margem de lucro das empresas por meio da asfixia da força de trabalho.

De acordo com Amaral (2017, p. 6), um exame mais detalhado da EC n.º 95/2016 nos mostra que

[...] as despesas primárias, a partir de 2018, só poderão ser reajustadas, no máximo, pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e, para o ano de 2017, as despesas primárias do exercício de 2016 seriam corrigidas em 7,2%. Despesas primárias são aquelas que ocorrem com o pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, aquisição de equipamentos, material permanente, construções, aquisição de imóveis etc.

Ficam fora desse cômputo, as despesas com pagamento de juros, encargos e amortização da dívida. Ou seja, a financeirização da economia e todas as medidas adotadas pelo Ministério da Economia nos últimos anos, mesmo durante a pandemia de Covid-19, além dos altos lucros dos bancos, mostram exatamente por que a EC n.º 95/2016 foi aprovada. Sampaio Jr. (2021, online) reflete sobre isso e afirma:

Sem questionar pela raiz o absurdo que significa a constitucionalização de um regime fiscal que nega direitos adquiridos, bloqueia qualquer possibilidade de medidas anticíclicas contra o desemprego e criminaliza as políticas públicas, legitima-se a camisa de força da austeridade fiscal e, na contramão do que é preciso para enfrentar os problemas concretos da população, dá lastro institucional para a continuidade indefinida do modelo neoliberal. [...].

Ainda, segundo Prado Jr (2021), o objetivo estratégico da EC n.º 95/2016 é

reduzir drasticamente o papel do Estado como provedor de políticas públicas. A nova legislação só interessa aos que se locupletam com a especulação na ciranda da dívida pública e com os grandes negócios gerados pela privatização dos serviços públicos. Ao destituir a Constituição de 1988 de qualquer base financeira para a viabilização de suas promessas democráticas, a Lei do Teto de Gastos elimina qualquer possibilidade de um capitalismo menos selvagem no futuro. [...]. A dimensão da violência contra todos que dependem de políticas públicas – a avassaladora maioria do povo brasileiro – fica evidente na intenção original do governo Temer. [...]. Tratava-se de reduzir os gastos primários do governo federal em 2026 do valor projetado de 24,9% (sem o Teto de Gastos) para 15% do PIB com a nova lei (SAMPAIO Jr., 2021, online)

A EDUCAÇÃO EM PERSPECTIVA

Para compreendermos essa conjuntura política, econômica e social e especificamente o lugar da educação brasileira nesse contexto, é preciso examinarmos um pouco mais o movimento histórico de construção de um projeto educacional mais democrático e inclusivo, oriundo das lutas e esperanças dos movimentos sociais progressistas a partir da redemocratização do país, com o fim do regime militar. Uma educação que enfrentasse e superasse a lógica dos dons e dos talentos naturais própria do liberalismo, ou mesmo da perspectiva neoliberal, avançando na desconstrução da escola que só reproduz a sociedade. Ao mesmo tempo, uma educação que buscasse instituir os direitos sociais, que promovesse uma maior inclusão social e contribuísse para a transformação social, rechaçando a escola que reproduz os arbitrários culturais

dominantes e que mantém a dominação social de classe (BOURDIEU; PASSERON, 1975; BONNEWITZ, 2003).

Avançou-se, desde a redemocratização do país, nos anos 1980, para uma perspectiva de direitos, especialmente do direito ao saber, do direito de nos humanizarmos, de nos emanciparmos, em face de tudo o que constitui a sociedade de classes. Vários dos movimentos progressistas desencadeados para pressionar o avanço da agenda da educação, especialmente a partir da Constituição de 1988, visavam superar exatamente esse sistema heterogêneo, diferenciado, desigual que foi construído no Brasil, caminhando para a perspectiva da educação como direito social, democrático e inclusivo. Isso significava aumentar o financiamento da educação na perspectiva do custo aluno-qualidade, como ocorreu em boa medida por meio da aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), pela Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto de 2020, e pela Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020a, 2020b). Significava ainda avançar na produção e universalização da educação básica de qualidade, na gestão e avaliação democrática da educação, na formação e na valorização dos professores etc.

Sabemos, no entanto, que a agenda da educação é tensionada por outras perspectivas mais gerencialistas, mais tecnicistas, mais privatizantes, que passam certamente por tudo aquilo que se tem encontrado nos estados e municípios nos últimos anos e mesmo em âmbito federal. Trata-se de uma agenda focada nas parcerias público-privadas; no controle ideológico dos fins da educação, sobretudo agora com essa guerra cultural em curso; da educação cada vez mais contábil e orientada por metas, índices e resultados; assim como da desconfiança, da diminuição da autoridade e da autonomia do professorado, inclusive na sala de aula, tanto da educação básica, quanto da superior. Não podemos nos esquecer, ainda, da lógica do militarismo nas escolas, da focalização cada vez maior nos professores, bem como da reforma do currículo, da avaliação, da gestão e do financiamento, orientadas em grande parte pela perspectiva neoliberal (ADRIÃO; PERONI, 2009; FREITAS, 2018).

A crise econômica e as reformas neoliberais em curso implicam, cada vez mais, na intensificação e precarização do trabalho dos professores, seja na universidade, seja na escola pública de educação básica. O que está posto nos últimos três ou quatro anos para a educação é exatamente a perspectiva do programa pós-*impeachment* da presidente Dilma Rousseff e intensificadas no governo de Jair Bolsonaro, qual seja uma guerra cultural conservadora e focada em expurgar a ideologia de Paulo Freire, combater a pseudossexualização precoce, ampliar a doutrinação militar, tendo como lema “Deus, Pátria, Família e Liberdade”. Agrega-se a esse programa inicial a defesa da educação a distância, em todos os níveis e modalidades, especialmente a partir da pandemia de Covid-19, mediante a defesa do ensino remoto emergencial e, mais

recentemente, do ensino híbrido. Enfim, essa agenda está totalmente afinada tanto com a perspectiva do “hiper neoliberalismo” quanto com a do neoconservadorismo.

Há algum tempo vem se aprofundando o “empresariamento” da educação no Brasil, como nos mostram, dentre outros, Adrião e Peroni (2009) e Freitas (2018), ao evidenciarem, por exemplo, que as plataformas digitais foram capazes de avançar e agora, inclusive, caminhar para a pós-graduação. É o que também afirma Peroni (2016, p. 1), ao divulgar a conclusão a que chegou com sua pesquisa:

Constatamos várias formas de privatização do público: ou através da alteração da propriedade, ocorrendo a passagem do estatal para o terceiro setor ou privado; ou através de parcerias entre instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, onde o privado acaba definindo o público; ou, ainda, aquilo que permanece como propriedade estatal, mas passa a ter a lógica de mercado, reorganizando principalmente os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional brasileira.

Os avanços do empresariamento trazem implicações críticas para o processo de democratização da educação no Brasil e também para o avanço do direito à escolaridade, com inclusão social. O resultado desse processo de empresariamento da educação, articulado ao desmonte do Estado e com a adoção de políticas hiper neoliberais e conservadoras, é, por exemplo, o abandono do Plano Nacional de Educação (PNE), pois já se observa que grande parte das vinte metas não serão cumpridas até 2024. Dezesesseis metas estão estagnadas e quatro tiveram cumprimento parcial, como mostrou o monitoramento realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2021).

Não houve capacidade sequer para garantir a obrigatoriedade e a universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos, que deveria ocorrer até 2016, como definiu a EC n.º 59/2009 (BRASIL, 2009). Mesmo havendo ampliação da oferta e alguns avanços em temas diversos do PNE 2014-2024, foi deixada de lado a meta que previa o aumento do financiamento da educação para 10% do PIB, visando corrigir as distorções históricas em todos os níveis e modalidades educacionais, fazendo com que as metas em geral não fossem alcançadas (PINTO, 2018).

E mesmo nesse contexto de crise e de abandono do PNE, continua-se a discutir a lei que regulamenta o Sistema Nacional de Educação (SNE), bem como a do novo PNE, que deverá vigorar a partir de 2025. Esperamos que as leis do SNE e do novo PNE possam ser aprovadas em outro contexto, ou seja, em um cenário que permita retomar a agenda de direitos e de um projeto democrático e inclusivo, uma vez que as dimensões de qualidade da educação são muito mais amplas e envolvem fatores sociais e providências

que são obrigações do Estado, tendo em vista que vão além da dimensão pedagógica e das questões intraescolares (DOURADO; OLIVEIRA, 2009; DOURADO, 2019).

Entendemos, assim, tal como refletem Libâneo (2020) e Libâneo e Silva (2020), que é preciso retomar e ampliar a discussão sobre a qualidade da educação, tema recorrente na educação brasileira. A democratização da educação nos anos 1980 e 1990 implicou examinar a oferta insuficiente de escolaridade, sobretudo na faixa etária obrigatória do ensino fundamental (atualmente, de 6 a 14 anos), surgindo posteriormente a preocupação com as disfunções de fluxo, que existem até hoje, sobretudo, no ensino médio, uma vez que há crianças, adolescentes e jovens que apresentam esse transtorno ao longo dos ensinos fundamental e médio. Por fim, foram ampliadas as orientações e políticas neoliberais, especialmente por meio da implementação e generalização de sistemas de avaliação baseados em exames, provas, testes e índices padronizados.

Houve certamente avanços no acesso, na correção de fluxos e na produção de indicadores sobre educação, especialmente a partir da segunda metade dos anos 1990. Todavia, temos ainda, essencialmente, sistemas de ensino marcados pela desigualdade social e por assimetrias, ou seja, não avançamos como deveríamos, como foi possível verificar nas metas do PNE 2014-2024 e em outros indicadores sociais e educacionais. Faz-se necessário, portanto, lutarmos para construir a qualidade social pedagógica de que fala Libâneo (2020), ou seja, construir uma educação e uma escola socialmente justas. Essa é a dimensão da luta mais premente para fazermos avançar a educação democrática e inclusiva no Brasil, o que implica também entender que todos devem fazer parte desse processo, inclusive gestores, professores, técnicos, formadores etc., uma vez que existem diferentes modos de regulação das políticas educacionais, dos quais, em certa medida, todos os agentes do campo da educação são protagonistas.

É necessário compreendermos que não é só o Estado que regula as políticas educacionais e as implementa verticalmente, pois há diferentes formas de mediação, assim como diferentes formas de regulação, fazendo com que as lutas travadas no âmbito das instituições educativas, em termos de formação, organização, gestão e avanços das práticas, tenham importância fundamental (BARROSO, 2006, 2018). Vivemos, portanto, em um contexto de multirregulação e ao mesmo tempo de afirmação de autonomias, de sistemas, de escolas e de trabalho docente que é fundamental, considerando a perspectiva de que o professor é um trabalhador intelectual fundamental no processo civilizatório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Associado à análise desses cenários conjunturais e críticos da educação no Brasil, é preciso considerarmos o agravamento dessa situação a partir dos efeitos da pandemia

de Covid-19 e de como ela foi e vem sendo tratada no Brasil e nos diferentes sistemas de ensino. Faz-se necessário, certamente, retomarmos uma agenda democrático-inclusiva que tenha a ver com enfrentamento, resistência, denúncia ativa e combate às políticas e ações regressivas, que desconstroem aquilo que vínhamos construindo desde a redemocratização do país, mas também que se vincule a uma agenda social mais ampla. Nessa direção, é importante evocarmos Wacquant (2001) e sua defesa da necessidade de radicalização da democracia em termos da constituição de um Estado Social, no sentido de revigorar efetivamente as capacidades sociais do Estado, especialmente a criação de novos direitos dos cidadãos, a exemplo da implementação de uma renda básica que contribua efetivamente para a redução da fome e da miséria no Brasil.

Como afirma Rifkin (1995), estamos diante de um fenômeno crescente: o fim ou o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho, o que implicará crescentemente a necessidade de ampliar a ação do Estado do ponto de vista da criação de direitos, de educação ao longo da vida, de renda básica etc. As universidades e outras instituições educativas precisarão contribuir para a produção de conhecimentos que tragam resoluções para os problemas sociais e para a formação ao longo da vida, assim como o Estado e a sociedade civil organizada deverão buscar a cobertura médica universal, a assistência social e o combate à pobreza e à miséria. Essa agenda vai certamente na contramão do que a política e as diretrizes neoliberais apresentam no contexto atual e que agravam o cenário da desigualdade social. Mantidas as orientações da agenda hiper neoliberal da geopolítica mundial e do Brasil, deve agravar-se ainda mais o cenário da fome e da desigualdade nas próximas décadas, levando-nos a uma intensificação da pobreza e do aprofundamento da violência social, como as que vemos crescer no Brasil.

É necessário, portanto, reconstruirmos e retomarmos uma agenda educacional democrática e inclusiva, com forte participação da sociedade civil organizada. Essa agenda educacional, por sua vez, deve estar conectada a uma perspectiva de projeto de nação e de tomada de posição no cenário global, e que Wallerstein (2001) apresenta como uma polarização e bifurcação: de um lado, uma perspectiva econômica e política de poder, que se encaminha para o que ele chama de desigual, desumano, polarizado, explorador, neofascista; de outro lado, uma perspectiva civilizatória, de construção de uma sociedade mais justa e humana e de um Estado mais democrático e social. Portanto, é na direção desse caminho civilizatório que devemos lutar e buscarmos construir uma democracia substantiva, conectada com a perspectiva do Estado de direito, de uma vida digna e de qualidade educacional, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e mais igualitária e emancipada.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado. Implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/105/> Acesso em: 20 dez. 2021.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71 e227145 2017.

APPLE, Michel W. **Educação à direita**: mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez/ Instituto Paulo Freire, 2003.

AVELINO, Nildo. Foucault e a racionalidade (neo)liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 21, p. 229-286, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220162107/> Acesso em: 20 dez. 2021.

BARROSO, João. **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa, PT: Educa, 2006.

BARROSO, João. A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 39, n. 145, p. 1075-1097, out./dez., 2018.

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras lições sobre a sociologia de P. Bourdieu**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A Reprodução**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto de 2020a**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm/ Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020b**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga

dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm)

2022/2020/lei/L14113.htm / Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017a**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm / Acesso em: 20 dez. 2021

BRASIL. **Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017b**: Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF, mar. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm / Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm / Acesso em: 20 jan. 2021

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal de 1988, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira de 2008. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 29, n. 1 (113), p. 133-149, jan./mar. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A democracia não está morrendo: foi o neoliberalismo que fracassou. **Lua Nova**, São Paulo, n. 111, p. 51-79, 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco do Plano Nacional de Educação**. Semana de Ação Mundial 2021. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/BALANCO_PNE_2021.pdf/ Acesso em: 20 dez. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 15-34, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/72829/> Acesso em: 20. dez. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 40, e0224639, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302019000100203&script=sci_abstract&tlng=pt/ Acesso em: 20 dez. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FREITAS, Luiz Carlos. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

JONES, Ken. A virada à direita: revolução conservadora na educação. *In*: BROOKE, Nigel (org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte: Fino Traço. 2012. p. 276-285.

LIBÂNEO, José C. A desfiguração da escola e a imaginação da escola socialmente justa. *In*: Mendonça, S. G. L.; Miguel, J. C.; MILLER, Stela S.; KÖHLE, E. C. (org.). **(De)formação na escola: desvios e desafios**. Marília, SP: Cultura Acadêmica, 2020. v. 1, p. 7-197.

LIBÂNEO, José Carlos; SILVA, Eliane. Finalidades educativas escolares e escola socialmente justa: a abordagem pedagógica da diversidade social e cultural. **Política e Gestão Educacional** [online], v. 24, p. 816-840, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13783/> Acesso em: 13 jan.2022.

LIMA, Iana Gomes de; HYPOLITO, Álvaro Moreira. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, e190901, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v45/1517-9702-ep-45-e190901.pdf/> Acesso em: 20 dez. 2021.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). Fundação Ulysses Guimarães. **A travessia social: Uma ponte para o futuro**. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf/> Acesso em: 23 dez.2021.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Implicações da relação público-privada para a democratização da educação**. Reunião Científica Regional da Anped Sul, 24 a 27 de julho de 2016, Curitiba, Paraná, Anped Sul/UFPR, 2016. Disponível em: <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Confer%C3%Aancia-de-Abertura-Vera-Peroni.pdf/> Acesso em: 20 dez. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-es0101-73302018203235.pdf/> Acesso em: 20 dez. 2021.

POCHMANN, Marcio. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

POCHMANN, Marcio. Novo desenvolvimentismo como resposta à crise global. *In*: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de (orgs.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. v. 1.

PRADO, Eleutério F. S. O futuro da economia capitalista no Brasil. *In*: **A terra é redonda**. 16 nov. 2021. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/o-futuro-da-economia-capitalista-no-brasil/?doing_wp_cron=1639437425.7510719299316406250000/ Acesso em: 20 dez. 2021.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos**: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

RIFKIN, Jeremy. **A era do acesso**. São Paulo: Makron Books, 2001.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. A marcha insensata para a barbárie. *In*: **A terra é redonda**. 27 nov. 2021. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/a-marcha-insensata-para-a-barbarie/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=a-marcha-insensata-para-a-barbarie&utm_term=2021-11-27/. Acesso em: 27 nov. 2021

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico & Civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

Sobre o Autor

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA



**Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq -
Nível 1B**

Endereço para acessar este CV:

<http://lattes.cnpq.br/9753142663168623>

ID Lattes: **9753142663168623**

Última atualização do currículo em 03/01/2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4135-6340>

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Goiás - UFG (1989), Mestrado em Educação pela UFG (1994), Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo - USP (2000) e Pós-doutorado em Educação pela USP (2010 e 2016). É Professor Titular da UFG. Foi presidente da ANPAE - Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Biênio 2015-2017 e abril/2017-abril/2019). É integrante do Conselho Deliberativo da ANPAE na condição de Ex-presidente (2019-2023). Membro do Grupo Assessor Especial da Diretoria de Relações Internacionais - DRI/CAPES (desde 2016). É líder do Grupo de Pesquisa Estado, Política e História da Educação no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq. É integrante da direção do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES), desde 2021. É vice coordenador da Rede Universitas/Br. É colaborador da Revista DYLE - Dirección y Liderazgo Educativo do Fórum Europeo de Administradores de la Educación. Integra o Comitê Externo do PIBIC/Universidade Federal de Jataí ciclo 2020/2021. Membro do Fórum Municipal de Educação de Goiânia/Go (desde 2019). Foi coordenador da Rede de Pesquisa Universitas/Br (2014-2016). Presidente do Comitê de organização dos Simpósios ANPAE: UFPB (2017) e UFPR (2019). Presidente do Comitê de Organização dos Congressos Internacionais da ANPAE (2016 - Goiânia/Br) e (2018 - Lleida, Espanha). Foi coordenador do Projeto Casadinho-CNPq/Procad Capes (UFG/USP): Expansão da educação superior e produção do conhecimento: Procad/Capes UFG/UFPE: Políticas Públicas e reconfiguração do campo da educação superior: Programas, Projetos e Ações (1995-2010). Coordena o DINTER PPGE/UFG-UEG (2015-2016). Integrou a Câmara de Assessoramento da Área de Ciências Humanas da FAPEG. É membro do Conselho/Corpo Editorial dos seguintes periódicos: Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (Relepe) - Revista Debates em Educação (UFAL); Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Anpae; Revista

Transmutare (UTFPR); Revista Ver a Educação - RVE (UFPA); Jornal de Políticas Educacionais (UFPR); Revista Inter-ação (UFG); Revista Educação em Questão (UFRN). Foi vice-presidente da Anped (2010-2013). Foi Coordenador do GT Políticas de Educação Superior da Anped (entre 2006 e 2009). Foi Coordenador de Programa de Pós-graduação em Educação da UFG (entre 2006 e 2009). Foi Diretor de Pesquisa da Anpae (2007 a 2009). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas e gestão da educação superior; gestão escolar; formação e profissionalização docente. É Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1B - CA ED - Educação.

ISBN 978-65-87561-30-1