



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

5994 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS CICLOS DE GOVERNABILIDADE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Lauren Pieta Canan - UFFS - UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Claudecir dos Santos - UFFS - UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS CICLOS DE GOVERNABILIDADE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado Democrático de Direito nasce em uma tentativa de superação de dois tipos de Estado que o sucederam: o Estado Liberal e o Estado Social (STRECK, 2014). No Brasil, esse modelo de Estado se efetiva na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fundamentado na soberania; cidadania; dignidade da pessoa humana; nos valores sociais do trabalho e livre iniciativa; e no pluralismo político (FEDERAL/1998). Junto a esse modelo, a referida Constituição traz consigo a garantia de direitos sociais fundamentais, como o Direito a educação (DA SILVA, 1988). A Constituição prevê que políticas públicas e sociais devem ser objeto dos direitos fundamentais e ações concretas do Estado a serem realizadas para a sustentabilidade do Status de Estado Democrático de Direito (DUARTE, 2014).

Nesse cenário, compreende-se que são pertinentes para o campo educacional os estudos capazes de englobar a relação entre o modelo de Estado brasileiro, o Direito e as Políticas Públicas Educacionais. Essa compressão parte da prerrogativa de que as pesquisas que se referem às políticas educacionais são relativamente novas e ao mesmo tempo se mostram como um campo em permanente movimento, principalmente pela possibilidade de sua articulação com um sistema sociopolítico amplo (MAINARDES, 2012), representado aqui pela instituição Estatal brasileira. Partindo dessa justificativa, o questionamento que conduz as discussões está evidenciado na seguinte direção: em que medida as políticas públicas educacionais que emergiram com o Estado Democrático de direito brasileiro estão contribuindo para o aprimoramento desse modelo de Estado? Diante dessa problemática se tem por objetivo compreender a importância das políticas públicas educacionais como suporte à existência do Estado Democrático de Direito e sua relação com os ciclos de governabilidade existentes nesse processo.

O trabalho é recorte de uma pesquisa em nível *Stricto Sensu*, realizada junto ao Programa de Pós-graduação (Mestrado em Educação) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Trata-se de uma pesquisa qualitativa descritiva/explicativa de caráter bibliográfico que tem como foco as políticas públicas educacionais implementadas no Estado Democrático de

Direito. Em função da abrangência da temática, o estudo está sendo organizado a partir de três eixos investigativos: a) O Estado Brasileiro pós-Constituição de 1988; b) O entendimento das políticas públicas e sociais assentadas nessa instituição Estatal; e c) As políticas educacionais nos ciclos de governabilidade do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Por Estado Democrático de Direito utilizamos a concepção de Estado que, segundo Streck (2014), parte da tentativa de superação do modelo de Estado Liberal de direito e do Estado Social de direito. No primeiro caso, a atividade estatal se submetia às leis regentes daquela organização, atreladas as vontades da burguesia, resultando em um Estado individualista, abstencionista e neutralista que produziu clara distinção entre o político e o econômico. No segundo caso, envolveu o capitalismo da produção e obtenção do Bem-Estar social, intervindo nas relações econômicas da sociedade civil e distribuição da produção de bens capaz de deliberar os direitos sociais, mas sem os garantir, no que diz respeito à justiça social e representatividade popular.

Essa superação aposta na perspectiva do Estado capaz de transformar profundamente o modo de produção capitalista para com uma organização com aspectos de flexibilidade social que visualizam a produção de níveis reais de igualdade e liberdade através de seus direitos e garantias (STRECK, 2014). Em síntese, o Estado Democrático de Direito do qual tratamos é o que emergiu desses dois paradigmas de Estado. A transformação elencada na perspectiva do pesquisador em questão é visualizada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando, ao afirmar o Brasil como um Estado Democrático de Direito, fundamenta tal afirmação nas noções de: soberania; cidadania; dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e do pluralismo político.

Nessa prerrogativa de Estado uma ferramenta importante é capaz de contribuir ou ameaçar as deliberações da Constituição de 1988, trata-se das Políticas Públicas. Nas palavras de Clarice Seixas Duarte as políticas públicas são ações concretas do Estado Democrático e dão vida às relações entre pessoas e instituições no seio de uma sociedade, na qual sua elaboração e implementação atuam de forma efetiva na delimitação dos rumos Estatais (DUARTE, 2004, p 116). Para Solange Teixeira, outra pesquisadora do tema, é através delas que há a possibilidade de explicar como agem as correlações de forças sociopolíticas, na defesa e/ou ataque a Constituição Nacional (TEIXEIRA, 2007). Nas palavras de Celina Souza também estudiosa de políticas públicas, essas correlações de forças se exteriorizam no momento em que os governos democráticos traduzem seus propósitos de campanha em programas e ações durante seu ciclo de governabilidade (SOUZA, 2006).

O Artigo 6º da Constituição 1988 apresenta um conjunto de direitos fundamentais que devem ser garantidos pelo Estado em todo território nacional. São através deles principalmente que se desdobram outros campos mais específicos de atuação das políticas públicas e sociais, como é o caso das Políticas Públicas Educacionais. O direito fundamental a educação (educação básica), é o primeiro dos direitos expostos no Art. 6º da Constituição Federal de 1988 (FEDERAL/1988). Ficou deliberado nessa Constituição que a educação, além de ser um direito do cidadão é um dever do Estado. Nesse contexto, segundo Cury (2014), as políticas educacionais apresentam-se como importante ferramenta para que a gratuidade, obrigatoriedade e qualidade educacional sejam garantidas. As palavras do pesquisador evidenciam o entendimento das políticas como ações estatais, capazes garantir que esse direito seja efetivado.

Em um Estado Democrático de Direito que se organiza politicamente através da escolha democrática de seus representantes, o Estado tem responsabilidade na implantação dos direitos constitucionais, mas o ato de tirá-los do papel e torná-los vivenciáveis na sociedade passa pela ação dos governos. Portanto, no caso brasileiro, as políticas educacionais estão

presentes nos ciclos de governabilidade dos representantes eleitos no Brasil após 1988. E, como poderemos ver, tiveram rumos diferentes de acordo com as visões políticas de cada período governamental.

Para esse trabalho, são destacadas, de forma breve, algumas políticas educacionais implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) até Michel Temer. Sobre isso, é importante fazer dois esclarecimentos: primeiro, faz-se necessário destacar que se entende a importância dos governos de Fernando Collor e Itamar Franco, mas por opção de recorte amostral e bibliográfico levamos em conta a afirmação de Dalila Oliveira em que apenas nos meados da década de 1990 de fato as políticas públicas se firmam como elemento recorrente dos governos (OLIVEIRA, 2011). Segundo, que o destaque, sem um aprofundamento das políticas em si, é porque a intenção é estudá-las na condição de políticas públicas educacionais que contribuíram para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, ou ao contrário, demarcaram desse modelo de Estado.

O primeiro ciclo contextualizado, o ciclo de governabilidade de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por um conjunto de ações focadas na gestão de descentralização administrativa, financeira e pedagógica a fim de ampliar o acesso ao ensino fundamental no país. As principais ações voltadas a essa modalidade de ensino foram: redefinição dos currículos através dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN); instituição de um Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica (SAEB), e implementação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Houve baixo investimento na educação superior pública e incentivo para que os setores privados assumissem essa modalidade de ensino. O marco desse período, e que também regulamentou todas essas ações, foi a Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional de 1996, uma das mais importantes leis da política educacional nos últimos 30 anos (OLIVEIRA, 2011).

O período citado foi marcado por uma construção liberal na base das políticas educacionais, influenciadas principalmente pelo Banco Mundial e a Agenda Neoliberal que aproximou o campo público do privado. Concedendo espaço para um amplo campo de privatizações, responsabilização a nível local e ampliação das fronteiras que universalizaram o capital. O contexto citado, segundo Dalila Oliveira (2011), fez com que ao fim do ciclo de governabilidade de FHC o Brasil estivesse em um processo de fragmentação em sua gestão, no qual os as políticas e programas educacionais eram em geral de caráter temporário, e tinham por objetivo atender grupos focais e realizar controle social (OLIVEIRA, 2011).

Com o fim do período FHC (2002), houve o e início do governo Lula (2003), que perdurou até 2010 (dois mandatos consecutivos). Esse ciclo de governabilidade foi de acordo com Oliveira, Souza e Perucci (2018, p.56), “marcado por uma expansão dos investimentos nas áreas da Educação e da Assistência Social, com substanciais avanços nos indicadores sociais”. E na compreensão de Dalila Oliveira (2011), houve o elo entre a sociedade civil e organizações representativas. A principal ação desse ciclo foi uma reestruturação do cenário educacional brasileiro através do Plano Nacional da Educação (PNE) - conjunto de programas voltado a educação básica e superior que arquitetou a governança entre os entes federados e a sociedade civil com a intencionalidade de mobilizar todos aqueles que fossem agentes públicos envolvidos com o campo educacional (OLIVEIRA, 2011).

Outras ações também foram desenvolvidas, algumas delas foram as seguintes: a) Programa de Ações Articuladas (PAR), voltado ao índice de despenho dos alunos da educação básica; b) aprovação da Lei que estabeleceu o Piso Nacional de Salários para os professores de educação básica pela Emenda Constitucional nº 53; c) instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

(FUNDEB); d) Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID); e) Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), fundamental principalmente no papel da formação de professores, (OLIVEIRA; SOUZA; PERUCCI, 2018), (OLIVEIRA, 2011).

Em suma, o governo Lula, no campo das políticas educacionais, foi marcado por um início cauteloso e de políticas focadas na assistência e redução das desigualdades, o que ao mesmo possibilitou assegurar muitos dos direitos sociais, mas foi pouco efetivo na universalização da educação no Brasil. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, desenhou um novo cenário educacional tanto na perspectiva da educação básica, quanto no Ensino Superior brasileiro. As políticas que acompanharam ou sucederam o PDE proporcionaram a recuperação do Estado como protagonista na construção de políticas públicas educacionais através de ações universais, que ao mesmo tempo criassem um sistema nacional, mas levando em conta as particularidades regionais dos entes federados (OLIVEIRA, 2011).

Em 2011 quem sucede a Lula na presidência do Brasil é Dilma Rousseff, que pertence ao mesmo partido do Ex-presidente. Sua governabilidade deveria perdurar por dois mandatos (entre 2011 a 2018), já que a mesma havia sido reeleita em 2014, mas em 2016 acaba por sofrer um processo de impeachment. Os ciclos de governabilidade de Dilma, alinhado ao governo Lula, deram continuidade em muitas ações, assim como também seguiu uma linha assistencialista. Houve grande avanço no investimento ao ensino superior, técnico profissionalizante e pós-graduação, e investimento no que se refere ao ensino básico universal (OLIVEIRA; SOUZA, PERUCCI, 2018). Algumas ações desenvolvidas nesse ciclo foram: a) Criação e implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), através da Lei 12.513/2011 com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; b) Manutenção da expansão do ensino superior pelo PROUNI ou REUNI, levando em conta a preocupação de formação de professores em nível de graduação ofertando o maior de cursos de licenciaturas espalhados pelo país; e c) aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), que permitiria a sequência da política educacional que estava em curso até aquele momento (SAVIANI, 2018, p. 302). No entanto, com seu segundo mandato interrompido em 2016 através do impeachment reflexo de uma crise política brasileira, tem seu ciclo interrompido e novas ações passam a direcionar os rumos da educação brasileira (OLIVEIRA; SOUZA; PERUCCI, 2018).

Contudo, o balanço da política educacional do Governo Dilma se fundamenta na manutenção das políticas assistencialistas do seu antecessor, com um avanço na universalização dos programas implantados, diante do fato que as expansões no ensino público aconteceram em todo país e contemplarem parte significativa da população (OLIVEIRA; SOUZA; PERUCCI, 2018). A continuidade na expansão do Ensino Superior e a aposta no ensino profissionalizante foram marcas desse governo. Por conseguinte, o PNE, que seria o carro-chefe de seu governo a partir do segundo mandato acabou por ser interrompido diante de uma crise política brasileira (SAVIANI, 2018).

Através do impeachment de 2016, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência do Brasil e seu ciclo de governabilidade vai até 2018, firmando-se em um governo de caráter liberal de descontinuidades, principalmente no contexto da política educacional, em especial para com o PNE, como nos aponta Saviani (2018). Foram marcas de sua política educacional: a) aprovação da PEC n.241 ou EC n.55/2016 – congelou o aumento do teto dos investimentos da educação por 20 anos; b) Lei nº 13.415/2017 que alterou a LDB para realizar a Reforma do Ensino Médio – modalidade de ensino voltada a preparação para o mercado de trabalho e desenvolvimento básicas; c) e a aprovação da Base Nacional Curricular Comum (BNCC) - institui no território nacional uma lista de habilidades e competências para alunos da educação básica (OLIVEIRA, SOUZA, PERUCCI, 2018). Nesse contexto, o governo Temer

retomou aspectos próximos ao governo FHC diante de seu caráter liberal, as reformas e cortes orçamentários estimularam os setores privados que viram no cenário educacional uma fonte de investimentos e rendimentos (SAVIANI, 2018). É possível afirmar, que nesse ciclo houve mudança na política educacional em curso e grande retrocesso no cenário educacional brasileiro.

Quando analisamos os últimos quatro ciclos de governabilidade (FHC, Lula, Dilma e Temer), das três décadas que sucederam a Constituição de 1988, é possível observar avanços e retrocessos nesse percurso. Os governos FHC e Temer, trazem em suas políticas educacionais um contexto autoritário, liberal e privatizador, no qual as ações implementadas no campo educacional tinham seu rendimento voltado ao mercado e ao investimento do capital privado oportuno para o capitalismo e prejudicial aos direitos sociais e a educação pública, no qual muito lembra o governo de FHC (OLIVEIRA; SOUZA; PERUCCI, 2018). Lula e Dilma, construíram um cenário educacional muito próximo, pautado em grande parte nas políticas assistencialista (SAVIANI, 2018), mas sempre na busca de preservar a garantia dos direitos estabelecidos na constituinte mesmo com presença do setor privado nos interesses públicos, também nesses dois ciclos de governabilidade (SAVIANI, 2018). No entanto, é evidente o grande investimento na área educacional, no qual as políticas educacionais desses ciclos contribuíram de forma efetiva no desenvolvimento do campo educacional progressista brasileiro.

Mas afinal, qual a relação das políticas educacionais desses ciclos de governabilidade com o Estado Democrático de Direito brasileiro? Por ora, podemos dizer que, diante do contexto abordado ao decorrer da análise, é possível compreender, que a manutenção ou a obtenção de um status efetivo de Estado Democrático de Direito está além de uma Constituição. Ou seja, sim, as políticas públicas – nesse caso as educacionais –, são de extrema importância para a existência e permanência do Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, os representantes que assumem a governança dessa instituição atuam de forma direta no desenho do modelo de Estado através das políticas públicas que criam e implementam. Sendo assim, quando desenvolvem políticas educacionais que visam o conhecimento capaz de gerar dignidade, liberdade e emancipação de todos os tipos de aprisionamentos que se encontra uma população, a ação desses governos potencializa os pressupostos fundamentais da existência do Estado Democrático de Direito. Essas compreensões, porém, ainda não são suficientes para responder a questão anterior, ou seja, essas breves conclusões ainda dizem pouco sobre o Estado brasileiro, mas já servem para indicar o caminho da nossa investigação.

Em síntese, a pesquisa da qual esse trabalho é fruto está indicando que, ao longo dos últimos 30 anos, a existência (e sobrevivência) do Estado Democrático de Direito, está imbricado ao “caminhar” dos ciclos de governabilidade. Com essa afirmação finalizamos esse trabalho que tem como propósito enriquecer-se a partir do debate dessa prévia conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Democrático de Direito. Políticas Educacionais. Ciclos de Governabilidade. Educação.

REFERÊNCIAS

DA SILVA, José Afonso. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988.

- CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Agenda neoliberal e a política pública para o ensino superior nos anos 90. **Revista Diálogo Educacional**, v. 7, n. 21, p. 83-101, 2007.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação no Brasil: um histórico pelas constituições**. Mazza Edições, 2014.
- DA SILVA, José Afonso. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988.
- DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.
- FEDERAL, Senado. **Constituição federal de 1988**. Fonte: Planalto. gov. br: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.Htm, 1988.
- FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 1203-1230, 2007.
- MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONTOS**, Vol. 9, nº 1, 2012.
- OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; SOUZA, Waleska Medeiros de; PERUCCI, Leidelaine Sérgio. **Política de formação de professores nas últimas décadas no Brasil: avanços, desafios, possibilidades e retrocessos**. 2018.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.
- SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a Ditadura Militar. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 18, n. 2, p. 291-304, 2018.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.
- STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica em crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. Livraria do Advogado Editora, 2014.
- TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 10 n. 2 p. 154-163 jul./dez. 2007.