

JOÃO CARLOS WIZIACK

O Ensino Superior no PNE: ideais estabelecidos para a “década da educação” e compromissos renovados para o período de 2011 a 2020.

**UNIMEP 2010**

JOÃO CARLOS WIZIACK

O Ensino Superior no PNE; ideais estabelecidos para a “década da educação” e compromissos renovados para o período de 2011 a 2020.

Pesquisa desenvolvida junto ao Programa de Pós Graduação em Educação, apresentado como requisito parcial para o MESTRADO EM EDUCAÇÃO, no Núcleo de Política e Gestão da Educação

**UNIMEP 2010**

## **UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA**

**Autor:** João Carlos Wiziack

**Título:** O Ensino Superior no PNE: ideais estabelecidos para a “década da educação” e compromissos renovados para o período de 2011 a 2020.

### **COMISSÃO EXAMINADORA**

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira (orientador)

Universidade Metodista de Piracicaba

Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar

Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi

Professor Titular aposentado da UFSCAR e Professor Colaborador da Universidade Metodista de Piracicaba

**2010**

À Adriana, pelo carinho, compreensão e aprendizado,  
Carol e Thiago, com um brinde pelo esforço e superação, e a Vinicius, nosso pequeno  
anjo, pela felicidade de cada segundo. A Deus que permitiu esse encontro.

## AGRADECIMENTOS

Prof. Cleiton de Oliveira, meu reconhecimento pela capacidade em orientar, transmitir confiança e ensinar o significado da pesquisa. Sou muito grato, sobretudo, pelo acolhimento desde nosso primeiro contato no exame seletivo da Unimep.

Prof. Valdemar Sguissardi, pela generosidade em reconhecer as dificuldades do meu caminho de estudos e contribuindo para esta chegada.

Prof. Luis Enrique Aguilar, argüições ponderadas e efetivamente contributivas na qualificação. Obrigado pela compreensão sobre o momento de “quem estava por trás da pesquisa.” Foi fator de segurança para um momento de tensão.

À Banca Examinadora, pelo exercício da função em si, pela crítica e orientação segura, sobretudo tratando com dignidade o erro, parte do contexto de acertar.

Aos caros mestres da Unimep, doutores pelos momentos de aprendizagem e troca de boas energias. Obrigado Prof. Elias Boaventura – “ficarei sempre atento para não achar que já sei”- Prof. Bruno Pucci, Prof. José Maria de Paiva, Professora Anna Maria L. Padilha, Professora Raquel C. Gandini e Professora Maria Guiomar C. Tomazello (Magui). Obrigado ao Prof. Leandro Eliel, mestrando e mestre pela ajuda em Marx. Obrigado Prof. Cesar Nunes pelo incentivo e primeiras ajudas ainda na Unicamp.

Obrigado a todos os funcionários da Pós-graduação da Unimep, atenciosos e receptivos, na pessoa da Angelise S. Bongagna.

Obrigado, com saudades, aos que gostariam de compartilhar aqui este meu momento de esforço e continuidade: Esther e Conrado, meus pais; Conrado Eugênio, irmão referência e Maria Luiza, esposa da primeira vida. Suas bênçãos! Que Deus possa continuar gozando de suas presenças no céu.

À querida esposa Adriana que me ajuda nos tropeços, muitas vezes repetidos, mas compreendidos com carinho. Motivação, vida leve e boa com você, meu amor!

Finalmente, a todos os meus amigos, na figura de um deles em especial, mestre em experiência de vida, ética e criatividade prática: Carlos Braga (Carlão), sogro, chefe de nossa família e companheiro de pesca.

## RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar as propostas para o ensino superior, constantes do PNE 2001-2010 cotejando-as com as da CONAE 2010 que, espera-se, serão consideradas pelo MEC na formulação do PNE 2011-2020.

O objetivo se fundamenta na necessidade de estabelecermos relações de organicidade e coerência entre as concepções educacionais discutidas e aceitas democraticamente como valores pelas instâncias representativas da sociedade e as ações de implementação das políticas públicas voltadas à educação superior visando o cumprimento de seu papel estratégico de impulsionar o desenvolvimento do País e da sociedade brasileira.

O estudo se deu através de análise documental das fontes geradoras do PNE materializado pela Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001, bem como de autores que procederam análises das metas avaliando a exequibilidade e os entraves à consecução dos objetivos propostos. As proposições apresentadas no Documento final da CONAE 2010 também foram consideradas na análise das metas do PNE visando identificar eventuais aproximações que poderão ser consideradas nas novas formulações para o Plano 2011-2020.

Em termos gerais as conclusões do estudo nos levam a admitir que, embora o PNE se constitua em instrumento constitucional apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional, mostrou-se pouco utilizado e em parte ignorado. Devido aos vetos do governo FHC às metas consideradas essenciais para a gestão do financiamento no decorrer do decênio coberto pelo Plano, foi mantido apenas como referencia para as ações desenvolvidas pelo governo Lula pela via legislativa, e, mais recentemente aglutinadas pelo PDE- 2007.

Em contrapartida, as proposições feitas pela CONAE 2010 dentro do processo de renovação do PNE 2001-2010 mostram um padrão de ação mais organizado e coerente com os eixos temáticos representativos das principais prioridades, em especial para a educação superior. Como proposta inovativa a CONAE 2010 apresenta a sugestão de criação de um instrumento legal à semelhança da Lei de responsabilidade fiscal, visando garantir a execução do novo plano, evitando-se assim o mesmo destino

dado ao atual. Entretanto, a exequibilidade do novo Plano está depositada na consecução do objetivo-tema da CONAE, o Sistema Nacional Articulado de Educação, bem como em um *estatuto constitucional* definindo o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Destaque-se ainda a criação do Fórum Nacional da Educação como instância máxima deliberativa e a recuperação do papel do Conselho Nacional de Educação com funções normativas e órgão articulador do conjunto.

**Palavras chaves:** PNE 2001-2010; CONAE 2010; Constituições; LDBEN; Educação, Ideologia.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the proposals for Higher education, constant at the PNE 2001-2010 confronting them to the CONAE 2010 which, it expects, will be considered by the MEC in the formulation of the next PNE 2011-2020.

The objective is based on the needs to democratically establish relations of organicity and coherence between the argued and accepted educational conceptions as values for the representatives of the society with practical actions for its public politics implementation related to the higher education aiming at to fulfil its strategical role in order to stimulate the country development and the Brazilian society

The study was done through documentary analysis of the generating sources of the PNE materialized by the Law 10,172 from January, 9<sup>th</sup>, 2001, as well as from authors who had proceeded analysis of the goals having evaluated the feasibility and the constraints to the achievement of the planed objectives. The proposals presented in the final Document of CONAE 2010 had been also considered in this analysis of the PNE goals indicating eventual approaches that could be considered as new contents for the Plan 2011-2020.

In general terms the conclusions of lead us to admit that, even the PNE been considered an constitutional instrument appreciated and approved by the National Congress, revealed unnecessary and totally ignored. Due to the vetoes of FHC's government, the goals considered essential for the management of the financing period at the decade covered by the Plan, it just serving only as references for the actions developed by the Lula's government thought the legislative way, and, more recently agglutinated by PDE- Developing Plan of the Education, kicked off only in 2007.

On the other hand, the analysis of the proposals made by CONAE 2010 inside of the renewal process of PNE 2001-2010, show an organized and coherent standard of action with the representative thematic shaft of the main educational priorities and specially for higher education. An innovative CONAE 2010 proposal is the creation of a legal instrument similar to the Fiscal Law responsibility, in order to guarantee the execution of the new plan, preventing itself the same destination given to the current one

**Key words:** PNE 2001-2010; CONAE 2010; Constitutions; LDBEN;  
Education; Ideology

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
Objeto de Estudo.....	06
Objetivo .....	11
Caminho Metodológico .....	12
APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO E FORMAS HISTÓRICAS DO CAPITALISMO E A EDUCAÇÃO .....	16
1.1- A gênese capitalista iluminista e a educação para a meritocracia .....	16
1.2- Estado- providência Keynesiano: revisionismo ou falta de perspectivas.....	24
1.3- Estado capitalista, educação para o mercado e a estratégia de ocultamento ideológico em Marx .....	31
1.4- Primeiras apreensões .....	38
POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E SEUS CONDICIONANTES SÓCIO-HISTÓRICOS.....	45
2.1- Nossas origens Coloniais e as Construções Republicanas .....	45
2.2- Política Educacional Brasileira nas Constituições e o Ensino Superior.....	52
2.2.1- Constituição Imperial de 1824.....	54
2.2.2- Constituição Federal de 1891 .....	57
2.2.3- Constituição Federal de 1934 .....	59
2.2.4- A Constituição Federal de 1937 e o Estado Novo.....	63
2.2.5- Constituição Federal de 1946 .....	64
2.2.6- Constituição Federal de 1967 .....	65
2.2.7- Emenda Constitucional de 1969 .....	67
2.2.8- Constituição Federal de 1988 .....	68
POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA EM TEMPOS NEOLIBERAIS .....	71
3.1- A Constituição Federal de 1988 e os novos marcos para a Educação.....	71
3.2- A LDBEN proposta pela sociedade e a LDBEN aprovada no Congresso .....	73

3.2.1- Proposições comparativas em disputa na discussão do Ensino Superior ....	75
3.2.2- Algumas considerações.....	77
3.3- A LDBEN e o ensino superior.....	79
3.4- O PNE 2001-2010, e o ensino superior na década da educação .....	84
3.4.1- O II CONED e a Proposta da Sociedade Brasileira .....	87
3.4.2- Perfil Estatístico do Ensino Superior na composição do cenário da década da educação segundo dados do INEP.....	91
3.4.3- O PNE 2001- 2010 encaminhado pelo Ministério da Educação para aprovação do Congresso Nacional .....	110
3.5 - O PNE 2011-2020 e o Ensino Superior: o processo, avaliação do cenário e compromissos renovados. ....	112
3.5.1- Documentos referenciais da CONAE 2010 .....	113
3.6- Plano Nacional de Educação- PNE 2001-2010 e CONAE 2010: algumas aproximações .....	116
3.6.1- Categoria 1. - Visões para a educação superior .....	117
3.6.2- Categoria 2. - Expansão .....	121
3.6.3- Categoria 3. - Extensão, desenvolvimento e pesquisa .....	126
3.6.4- Categoria 4. - Qualidade do Ensino Superior: avaliação e garantia .....	129
3.6.5- Categoria 5. - Gestão administrativa, pedagógica e de pessoas.....	134
3.6.6- Categoria 6 - Financiamento: manutenção e investimento.....	139
 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	 144
 REFERÊNCIAS .....	 156
 ANEXOS .....	 161
ANEXO 1 – Resumo atualizado da legislação posterior a LDBEN 96 relativa ao Ensino Superior elaborado segundo Belloni (2008, p.164-165) e consulta ao portal MEC em 4 de julho de 2010.....	
.....	162
 ANEXO 2 – Indicadores Educacionais do MERCOSUL 1998 - 2006.....	 164

ANEXO 3 – II CONED: síntese dos objetivos gerais .....	165
ANEXO 4 – Proposições do II CONED, do MEC e aprovadas e/ou vetadas na Lei 10 172/01.....	
.....	171
ANEXO 5– CONAE 2010: Quadro analítico dos objetivos segundo origem de proposição e/ou fundamentação .....	181
ANEXO 6 – Evolução da Pós-graduação no PNE 2001 - 2010 .....	185
ANEXO 7 – Número de Bolsas de Pós – graduação: mestrado, doutorado e pós-doutorado .....	186

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Freqüências e porcentagens para os matriculados do Ensino Superior no Brasil.....	91
TABELA 2- Freqüências e porcentagem para os matriculados no ensino superior no Brasil diferenciando privadas e particulares com fins lucrativos .....	93
TABELA 3- Evolução da Matrícula no ensino publico e privado no Brasil em alguns marcos referenciais: 1988, 1996 e 2007 .....	96
TABELA 4 – Freqüências e porcentagens para os matriculados por subcategoria das IES .....	97
TABELA 5 – Freqüências para o número de vagas em cursos presenciais de graduação .....	99
TABELA 6 – Freqüências e porcentagens dos IES segundo organização acadêmica ..	101
TABELA 7 – Freqüências e porcentagens dos IES segundo natureza de vínculo .....	103
TABELA 8 – Freqüências e porcentagens para o total de docentes do ensino superior.....	105
TABELA 9 – Freqüências e porcentagens para os docentes ativos segundo a titulação máxima independentemente da carga horária .....	107

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Número de matriculados no ensino superior .....	92
FIGURA 2 – Porcentagem de matriculados no ensino superior .....	92
FIGURA 3 – Número de matriculados diferenciando privadas e particulares .....	94
FIGURA 4 – Porcentagem de matriculados diferenciando privadas e particulares .....	94
FIGURA 5 – Número de matriculados por subcategoria das IES .....	98
FIGURA 6 – Porcentagem de matriculados por subcategoria das IES .....	98
FIGURA 7 – Freqüências para vagas oferecidas em cursos presenciais de graduação ..	99
FIGURA 8 – Freqüências dos IES segundo organização acadêmica.....	102
FIGURA 9 – Porcentagens dos IES segundo organização acadêmica.....	102
FIGURA 10 – Freqüências dos IES segundo natureza de vínculo.....	103
FIGURA 11 – Porcentagens dos IES segundo natureza de vínculo.....	104
FIGURA 12 – Distribuição total dos docentes do ensino superior para o ano de 1998.....	105
FIGURA 13 – Distribuição total dos docentes do ensino superior para o ano de 2008.....	106
FIGURA 14 – Número de docentes ativos segundo a titulação máxima .....	107
FIGURA 15 – Porcentagens de docentes ativos segundo a titulação máxima.....	108
FIGURA 16 – PNE 2001 – 2010, evolução da pós-graduação: matriculados X titulados..	128

## INTRODUÇÃO

O anseio pela aprovação dessa proposta de estudo junto à Unimep coincidiu com um momento de reorientação em minha carreira profissional, iniciada na Educação Pública, logo após a graduação, porém encaminhada posteriormente para a atividade de gestão em Relações de Trabalho, Negociações Sindicais e Consultoria Educacional empresarial.

Após 31 anos de atividades centradas no conteúdo educacional corporativo e desejando retornar às atividades no âmbito da Educação, creio ser de grande valia o exercício de repensar, criticamente, a forma como nosso modelo educacional vem sendo subjugado em sua missão humanística, tornando-se ferramenta do continuísmo das desigualdades sociais provocadas pela exacerbação da busca do “ter capitalista”, em lugar da formação do “ser humanista planetário”.

Desejo participar da discussão no espaço acadêmico, pretendendo fazer deste estudo um instrumento crítico de análise dessa concepção utilitarista da educação ao observar um de seus aspectos, através da pesquisa sobre a forma de atuação do Estado ao definir o planejamento de longo prazo das atividades educacionais. Enriquecido pelas novas informações e fortalecido pela convivência acadêmica com os mestres e orientadores dessa Universidade, pretendo atuar na produção de pesquisas e docência, nesse novo espaço de tempo profissional que ousei abraçar.

Segundo Saviani (2005) o modelo educativo aplicado na América Latina e notadamente no Brasil, nos últimos vinte anos, não vem produzindo resultados socialmente emancipatórios, sob o ponto de vista do desejado cumprimento da missão contribuidora da construção de uma *Paidéia* moderna. Longe disso, tem se tornado ferramenta de formação obcecada de competências garantidoras unicamente da sustentação e desenvolvimento do modelo capitalista, com conteúdo ausente da centralidade humanista. (Frigotto, 1996)

Na ótica da concepção materialista dialética da história, de extrema atualidade, de acordo com Lombardi, (2003) o capitalismo financeiro, como a categoria analítica que melhor expressa a essência do capital, dominando e controlando a própria acumulação, é visto hoje como o símbolo maléfico da trajetória de um modelo que não

deu conta da produção de condições mínimas de convivência humana com justiça social.

Rodriguez (2000), ao mapear e analisar dados e indicadores de desenvolvimento social, referentes a esse horizonte, mostra o retrocesso como resultante e a clara constatação do aprofundamento das desigualdades, aumentando a polarização entre “cada vez mais ricos e cada vez mais pobres.” Esse perfil se concretiza a partir das profundas reformas sofridas pelo Estado na América Latina a partir da década de 1980 como aplicação prática do conteúdo ideológico neoliberal que determina a descentralização, privatização e desconcentração das funções do Estado, e transfere muitas dessas responsabilidades para as várias organizações sociais, principalmente mais recentemente com o advento das formações do tipo não governamentais.

Em Dowbor (2007) encontramos uma forma de pensar que realmente, se efetivada, poderia mudar esse perfil. Sob a ótica das necessidades das pessoas, em 1998, o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano falando das prioridades do mundo aponta para algumas projeções absolutamente realizáveis ao comparar “necessidades não cobertas por falta de recursos, e recursos de prioridade duvidosa” (p.15)

Fazer avançar o desenvolvimento humano não é uma tarefa exorbitante. Por exemplo, estimou-se que o total adicional de investimento anual necessário para atingir o acesso universal aos serviços sociais básicos seria de aproximadamente US\$ 40 bilhões, 0,1% da renda mundial, pouco mais do que um arredondamento estatístico. Isto cobre a conta da educação básica, saúde, nutrição, saúde reprodutiva, planejamento familiar e acesso a água e saneamento para todos. (UNDP - Human Development Report, New York, 1998, p.37, apud, Dowbor, 2007, pg.15)

Apenas completando os dados acima mencionados sobre recursos gastos com prioridades duvidosas, o autor registra que o “o investimento anual suplementar para assegurar educação básica para todos seria de US\$ 6 bilhões, que não se conseguem, enquanto se gastam US\$ 8 bilhões em cosméticos nos Estados Unidos.” (p.15)

Na produção desse desequilíbrio de prioridades, as novas formas de organização capitalista estão mais voltadas para as redefinições de novos padrões e reengenharias de acumulação no pós- fordismo do contexto globalizado e exigem, de fato, uma nova dimensão de agregação de valor que é produzido pela mobilização do processo educacional e levado ao mundo corporativo pelo trabalhador em todos os níveis como resposta institucional instrumental.

Sguissardi (2009), tendo em vista as observações concretas verificadas em seus estudos sobre as mudanças ocorridas na educação superior no Brasil na última década, questiona os modelos universitários em transformações contraditórias, tratando-os como hipótese de estudo, de traços característicos de uma universidade “neoprofissional, heterônoma e competitiva” (p.140), cujas questões entrarão no contexto desta análise.

As orientações para a transformação e reconfigurações da educação superior são verificadas a partir do movimento para os ajustes econômicos surgidos com a experiência da crise dos anos oitenta e explicitados em documentos produzidos pelos organismos multilaterais tais como, FMI, BM, BID, OMC, pela inclusão das diretrizes da educação nas orientações e enfoques economicistas.

De acordo com a publicação CEPAL (1990), *A Transformação Produtiva com Equidade – A tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos noventa* – esse objetivo se justifica, na apresentação do documento, como necessidade de todos os governos aplicarem os ensinamentos deixados pela crise econômica recessiva dos anos oitenta e assim buscarem a “transformação das estruturas produtivas da região em um marco de progressiva equidade social.” Entre outros aspectos desafiadores, “a região inicia o decênio de 1990 com o peso da inércia recessiva dos anos oitenta, com o passivo que significa sua dívida externa” (p.11).

Dessa forma, o documento já traz um alerta para o sacrifício que os ajustes exigirão no novo contexto mundial da incorporação tecnológica sistemática ao processo produtivo, gerando aumentos de produtividade e competitividade, pelos efeitos de seu caráter sistêmico envolvendo os vários fatores impulsionadores e dentre eles o sistema educativo, como “parte integrada a todo um sistema socioeconômico.” A transformação produtiva com equidade deverá ser conseguida neste ambiente (p.14).

Entre os vários condicionantes de êxito nesta tarefa, o documento registra como “crucial a formação de recursos humanos” e para tanto sugere ampla mobilização para uma “elevação lenta e sustentável da oferta formativa” em suas distintas fases e âmbitos, dentre os quais se inclui a universidade (p.17)

Em seu esquema simplificado de políticas básicas, a publicação da CEPAL apresenta a capacitação de mão de obra no contexto da transformação produtiva dos anos noventa, como prioridade “tanto para incorporar e difundir o progresso técnico, como para favorecer a equidade.” Sugere ainda o “pluralismo institucional, programas

diferenciados para distintos grupos de trabalhadores e sistema nacional de capacitação” (p.102) No âmbito dessas orientações, a educação superior assume um papel fundamental tomando parte dos marcos referenciais das “potencialidades de desenvolvimento e transformação estrutural, produtiva, social e cultural”, através de uma “coordenação institucional permanente entre universidades, grandes empresas e organismos públicos encarregados do planejamento e das políticas” (p.122)

Há, também, recomendações no sentido do estabelecimento de prioridades para que a educação superior possa atuar em nível de qualidade próximo ao das universidades de países desenvolvidos, consolidar as ciências básicas (consideradas ponto fraco), visando melhorar o sistema como um todo, criar sistemas flexíveis de formação intermediária e superior a partir de ciclos básicos científicos e, finalmente, criar política de desenvolvimento científico entre universidades e empresas do setor público e privado (p.123).

Por outro lado, são sobejamente apontadas pelos pesquisadores, como em Soares (2009), as condições impostas pelo Banco Mundial aos países endividados, consagradas como “Consenso de Washington,” através de um conjunto de orientações, que, mesmo variando ao longo dos anos, teve como pontos principais: equilíbrio orçamentário mediante redução de gastos públicos; abertura comercial tirando restrições ao ingresso de capital estrangeiro; desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado; privatização de empresas e serviços públicos. (p.23). De acordo com esse autor “o objetivo dos programas de ajuste foi assegurar o pagamento da dívida e transformar a estrutura econômica dos países de forma a fazer desaparecer características julgadas indesejáveis e inconvenientes ao novo padrão de desenvolvimento (neoliberal). (p.23)

A situação geral do Brasil tanto do ponto de vista econômico como político, no contexto da convivência internacional, é bastante diferente hoje, após quase vinte anos de submissão total a essas orientações, entretanto, é bastante discutível a efetividade dos resultados, quando comparados aos objetivos proclamados. Muitos países não conseguiram resolver seus problemas com dívida externa. Segundo Soares (2009), de 1983 a 1992, os credores receberam 500 bilhões de dólares apenas da América Latina e apesar desse volume a dívida externa da região aumentou de 360 bilhões para 450 bilhões de dólares. “Na realidade, a dívida só foi resolvida para os

credores, já que o ajuste possibilitou que eles saneassem suas finanças e voltassem a se expandir”. (p.25)

Finalmente é preciso registrar que já há alguns anos, a educação superior vem sendo colocada na disputa conceitual entre constituir-se em bem ou serviço público. Embora possamos concordar que em quaisquer das duas situações poderíamos vê-la como um processo que pode contribuir para a melhoria das condições de qualidade de vida, seguramente a significação e profundidade da educação como valor é o que define as diferenças entre os dois conceitos

De acordo com relatório de agosto de 2009 do GTPE- Grupo de Trabalho de Política Educacional do ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, verificamos que de um lado a Conferência Mundial sobre a Educação Superior realizada pela UNESCO em 1998 em Paris consagra-a como um direito e bem público, e por outro, seu tratamento como mercadoria através das regulamentações da OMC – Organização Mundial do Comércio, incluindo-a como um dos doze setores de serviços sujeitos às normas do GATT – Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços e pressionando os países-membros, incluindo o Brasil, por uma maior abertura a investimentos estrangeiros. A educação superior é considerada pela OMC um dos mais importantes setores para ampliação do “mercado de serviços” (Relatório Andes, 2009, item 2.)

Enfim, as concepções educacionais produzidas no modelo neoliberal deixam indagações a ser respondidas visando permitir, um dia, contribuir com o surgimento de uma proposta transformadora que, de acordo com Saviani (2005), reconduza a educação ao seu papel exclusivo de produzir “direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens.” (p.13)

Em se tratando de educação brasileira, a busca de consenso mínimo para uma política educacional que atenda a esses anseios tem sido quase que uma utopia presente em debates, reuniões, congressos e infindáveis publicações acadêmicas, sem, contudo, materializar-se na forma legal que administrativamente possa produzir resultados concretos na prática pedagógica de nossa escola. As observações vindas, desses pesquisadores, fazem crer na necessidade de maior reverberação de uma enérgica reação aos discursos produtores de um modelo meritocrático excludente e privilegiante que

nega direito à cidadania para a maioria da população submetida a seu controle e que dessa forma jamais poderá ser reconhecido como um processo de construção social.

Nosso processo político de construção social através da educação é apenas parte importante nesse conjunto e não tábua única de salvação, como reforça Saviani (2005) ao dizer que “insistir no discurso da força própria da educação como solução das mazelas sociais ganha foros de nítida mistificação ideológica” (p.XIII). É preciso estudá-lo, observá-lo e aprender com seus movimentos dialéticos no campo das disputas das idéias. Essa é uma das buscas deste trabalho.

O enquadramento deste estudo no eixo temático “Política e História da Educação” atende à análise reflexiva histórica e filosófica que se faz necessária como pré-requisito para um estudo crítico bibliográfico da trajetória política dos últimos vinte anos na gestão do processo educacional brasileiro. Creio também que a proposta se enquadre adequadamente ao Núcleo de Estudo e Pesquisa de “Política e Gestão da Educação”, pois considero que a centralidade está exatamente na forma definida na apresentação dos eixos temáticos: o que vale é a integração constituindo o grande eixo orientador do programa apontando o “Processo Educacional e Pedagógico em toda sua compreensão e extensão, desde seus condicionantes políticos, históricos e epistemológicos, até seus aspectos teórico-práticos mais específicos” (UNIMEP, 2006).

## **OBJETO DE ESTUDO**

É inquestionável a infelicidade com o mundo, enquanto nos pensamos como seres sociais, partes integrantes desse corpo tão imenso e às vezes tão distante da realidade de nosso pequeno espaço. A geração que hoje ensina e ajuda o jovem a construir um futuro fundamentado em valores éticos voltados ao bem comum se sente abalada em seus alicerces morais e insegura em sua potencialidade influenciadora e transformadora dessa realidade. As instâncias reguladoras da convivência pacífica no planeta estão superadas e uma nova forma de argumentação está posta nas ruas, no dia a dia, em contraposição à dominação imperialista instalada pelos órgãos, ou melhor, clubes dos países ricos.

Segundo Stiglitz (2002), o FMI e o Banco Mundial criados em reunião financeira e monetária das Nações Unidas em Bretton Woods, New Hampshire, em

julho de 1944, objetivava um esforço conjunto para reconstruir a Europa pós-guerra e ao mesmo tempo salvar o mundo de outras grandes crises financeiras como a grande depressão da década de 1930. No entanto, as idéias propostas por Keynes e aplicadas com relativo sucesso durante várias décadas seguintes foram totalmente vencidas e substituídas pela vertente neoliberal, mudando o cenário das relações internacionais. Os que venceram no novo contexto foram notadamente os que venceram a guerra e tiveram voz nas decisões. O FMI mudou muito desde sua criação. “Keynes estaria se revirando no túmulo se pudesse ver o que aconteceu com o projeto que idealizou.” (p.39)

Quando as torres gêmeas caíram em Manhattan, inúmeras crenças também desabaram. Tão inacreditável quanto vermos os passeios lunares ao vivo, foi constatarmos que um “show global” poderia vir um dia na forma do terror, absolutamente dirigido para que o horário nobre dos grandes noticiários americanos pudesse mostrar ao mundo que a arrogância do imperialismo econômico representada pelo *WTC* fosse atingida em sua essência. Aquela manhã de 11 de setembro colocou no ar uma forma de comunicação refinadamente tétrica e tão forte quanto o próprio foco da mensagem ao bater na tela de seus destinatários.

Afinal de contas, o que significa o Bem para cada um de nós enquanto indivíduos partes de uma família, membros de uma sociedade ou mesmo células de uma nação? Que concepção de felicidade faz um americano, comparada à de um asiático qualquer ou então à de um iraquiano submetido a uma ocupação territorial e moral? Como entender uma organização econômica voltada à proteção da riqueza acumulada para poucos à custa de recursos que pertencem a todos? Na atual crise do capitalismo financeiro, nunca se viu tanto esforço para salvar bancos falimentares à custa da injeção de dinheiro público no sistema financeiro. Por que não deixar agora que o mercado soberano determine quais serão os novos pobres do planeta? Que processo de socialização construído pela educação emancipatória, enquanto relações eticamente pactuadas em contrato social poderia mudar esse jeito de pensar?

Do lócus maior para o foco brasileiro, uma das hipóteses justificativas deste estudo, se deve ao entendimento que todo esse produto sob a forma de organizações sociais, presentes no chamado mundo vivido, de acordo com Freitag (1989), tem suas bases fundamentadas e construídas pelos processos comunicacionais dialógicos, centrados nos aspectos cognitivos que produzem a compreensão e o entendimento. A qualidade do resultado organizativo conseguido é diretamente proporcional ao nível

cognitivo aplicado no processo e totalmente em linha com o conceito de autonomia moral bem sucedida através dos processos internos de maturação e equilíbrio complementados pelos processos externos de transmissão cultural e educativa.

É nesse contexto que gostaria de situar a importância da crítica ao modelo educacional brasileiro, especialmente nos aspectos relativos ao ensino superior, subjugado aos interesses capitalistas e voltado à formação de mão de obra para sua sustentação. É preciso acordar para o pensar e transformar de nossa realidade, acrescentando uma prática política eficiente à nossa indignação e inconformismo com o *status quo* da escola que temos.

Há inúmeros dados embasando a infeliz conclusão que há mais perdedores nessa trajetória regressiva dos últimos 20 anos. Algumas conclusões podem ser observadas nos quadros a seguir extraídos de Rodriguez, (2000, p.109-119) onde a autora comenta sobre o impacto social das reformas educacionais direcionadas para ajuste ao modelo neoliberal nos anos 90, ocorridas nos seguintes países:

- ◆ Chile, 1990: Lei Federal de Educação.
- ◆ México, 1993: Lei Geral de Educação.
- ◆ Colômbia, 1994: Lei Geral de Educação.
- ◆ Brasil, 1996: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- ◆ Argentina, 1999: Lei Federal de Educação.

A autora enumera ainda os conteúdos essenciais ou elementos de adequação identificados como sendo comuns às reformas sob orientação dos organismos internacionais como, por exemplo, a melhoria da cobertura dos sistemas educacionais, com aumento do número de vagas, especialmente no ensino fundamental e o oferecimento de condições materiais visando assegurar o processo de democratização no continente e evitar o aumento do número de pobres e excluídos como exacerbação da globalização.

Considera que há dados suficientes para a constatação da falência de objetivos do modelo neoliberal em favor do desenvolvimento social como forma ideológica mais adequada para a construção de uma sociedade mais justa, o que é irrefutável ao vermos que o acesso desigual torna também a sociedade menos capaz de se mobilizar e organizar processos não mantenedores do “*status quo*”.

O documento final produzido pela CONAE 2010, Conferência Nacional de Educação, que, se espera ser levado em conta pelo MEC na elaboração do PNE, Plano Nacional de Educação 2011-2020, no enunciado para o eixo I que trata do papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade, refere-se ao Brasil “caracterizado como um país com frágeis políticas sociais, o que lhe imprimiu dois traços marcantes: uma das maiores desigualdades sociais em convívio com uma das mais altas concentrações de renda do mundo.” (CONAE, 2010, p.19)

Além disso, os conteúdos dos instrumentos de gestão inerentes ao modo de produção capitalista como qualidade total e competitividade de mercado e inadequadamente aplicados à Educação exacerbam ainda mais esse resultado de desigualdades.

A atual LDBEN, também chamada por Saviani (2005) de “carta magna da educação,” e por essa razão a expressão maior da legislação educacional existente em nosso país, deveria, em tese, ser o produto da convergência de todas as contribuições ao tão almejado processo de construção de uma nova sociedade brasileira, contida por vinte anos de ditadura militar e carente do exercício democrático para a definição de seu próprio destino.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, determina que um Plano Nacional de Educação seja elaborado e aprovado em lei, que tenha duração plurianual, visando “articular e desenvolver o ensino dos diferentes níveis e integrar as ações do poder público”. Em outras palavras, a Constituição pede continuidade, organicidade e ações integradas.

O governo FHC aprovou em 9 de janeiro de 2001, portanto na segunda metade de seu segundo mandato, um Plano Nacional da Educação (PNE), contendo 9 vetos presidenciais que praticamente descaracterizaram, em especial, as medidas de financiamento que o Plano continha.

O PT havia liderado a apresentação em 10 de fevereiro de 1998 do “Plano Nacional da Educação da Sociedade Brasileira” proposta que foi contraposta pelo projeto encaminhado pelo MEC ao Congresso dois dias depois, e que acabou sendo aprovado em 9 de Janeiro de 2001. O atual PNE, portanto ainda vigente até final de 2010, previa uma atualização e revisão a ser feita em 2004.

O governo Lula, ao assumir o poder, nem recuperou as disposições vetadas por FHC e tampouco fez a revisão do PNE em 2004. O governo do PT optou pelo lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sem mesmo revogar o PNE e no calor de seu Plano de Aceleração do Crescimento, montando-o através de um ajuntamento desarticulado de ações e sem nenhuma organicidade estratégica. “São ações apresentadas no site do MEC de forma individualizada, encontrando-se justapostas, sem nenhum critério de agrupamento.” Saviani (2006, p. 5-6) Poucas ações têm a ver com o PNE e, apenas como exemplo, 33 metas relativas ao ensino superior nem foram consideradas.

São várias as questões desencontradas ocorridas no seio do Estado gestor nesse período. Hoje, após quase 22 anos de nova Constituição, 14 anos da disputada LDBEN, e quase no final de mandato do governo Lula, que representava, através de seu partido uma daquelas vozes dobradas na discussão do PNE 2000-2010, vale a formulação de algumas questões para estudo:

- Os planos de longo prazo da Educação Brasileira para o Ensino Superior guardam uma relação de organicidade e interdependência entre si, permitindo superação de dificuldades para a consecução dos resultados e efeitos necessários para que a universidade possa realmente constituir-se em fator estratégico na evolução da sociedade brasileira?
- Que questões sobrevivem à disputa política constituindo-se prioridades no espaço de consenso para a formulação e implementação das políticas educacionais em nossos instrumentos de planejamento visando incremento de qualidade ao Ensino Superior?

É preciso, em última análise, entender, como objeto essencial de estudo e pesquisa, o cenário produzido pelas mudanças econômicas globalizadoras e seus impactos, através da materialização de ações concretas no instrumento de planejamento e execução das ações sobre a educação superior nos últimos dez anos, sob a égide do PNE não cumprido e substituído por outros planos e instrumentos administrativos não negociados com a sociedade brasileira. É preciso observar ainda se há tendência de continuidade desse cenário em função das dificuldades de entendimento político em torno de um projeto educacional de consenso.

## OBJETIVO

Essa Pesquisa objetiva analisar os objetivos e metas planejadas para o ensino superior no PNE 2001-2010, objeto da Lei nº 10.172 de 2001, cotejando-as com as proposições sugeridas pela CONAE 2010 que, espera-se, serão consideradas pelo MEC na formulação do PNE 2011-2020. As propostas de implementação das políticas públicas educacionais relativas ao ensino superior serão, portanto, estudadas utilizando-se a via instrumental dos planos mencionados.

Esse objetivo se fundamenta na necessidade de estabelecermos relações de organicidade e coerência entre as concepções educacionais discutidas e aceitas democraticamente como valores pelas instâncias representativas da sociedade e as ações concretas de implementação de políticas públicas voltadas à educação superior visando o cumprimento de seu papel estratégico de impulsionar o desenvolvimento do País e da sociedade brasileira.

Em linha com a Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI: visão e ação, proclamada em 1998, em seu artigo primeiro onde se expressam, entre outras missões, a formação e qualificação dos cidadãos para o atendimento das exigências profissionais e conseqüentemente do trabalho, há também a

[...] contribuição para a proteção e consolidação dos valores da sociedade, formando a juventude de acordo com os valores nos quais se baseia a cidadania democrática, e proporcionando perspectivas críticas e independentes a fim de colaborar no debate sobre as opções estratégicas e no fortalecimento de perspectivas humanistas. (UNESCO 1998, art 1, letra e)

Em outras palavras, com essa missão, a educação superior não pode ser vista como um produto de mercado, ou ainda como um serviço a ser explorado e sem a garantia de critérios absolutamente rígidos quanto ao cumprimento de sua missão.

Diante disso, o processo de gestão do Estado ao planejar a educação, necessita constituir-se em forte instrumento de implementação de mudanças sociais e, portanto, de construção de bases sólidas e críveis em nossa capacidade de modificar as imperfeições e construir uma cultura de sustentabilidade social.

Acreditamos que o mundo do trabalho, como espaço real de realização humana, de produção de cultura e modificação de sua própria história, é, de acordo com

Marx um “processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza.” (Marx, 2002, p.211)

Ao dizer que na medida em que o sujeito trabalha, na medida em que “atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. (p.211), Marx nos leva a refletir sobre a forma como o processo de trabalho e de produção de mais valia representa uma constante tensão em quase todos os espaços modernos, notadamente no ambiente das grandes corporações, beneficiárias da formação de talentos postos no processo produtivo, em seu maior volume financiado pelos recursos públicos.

Essa pesquisa é uma oportunidade de observarmos em nossos processos de gestão educacional do ensino superior, até que ponto esta visão está sendo pensada e praticada de forma inadequada e assim não respondendo equilibradamente aos anseios do corpo social tanto na forma de pensar suas necessidades de desenvolvimento quanto no processo de implementação de políticas públicas e de ações construtivas para realização dos objetivos.

## **CAMINHO METODOLÓGICO**

Nossa escolha recaiu em uma linha reflexiva crítica, ao problematizar a questão da apropriação do processo educacional brasileiro pelo capitalismo neoliberal, incorporando-lhe um papel não conflitivo aos interesses dominantes, e contribuindo como palavra de ordem na persuasão dos educandos para a conservação desse padrão de ação. O ensino superior, como recorte, torna-se nosso espaço de observação, diante de suas evidências mais imediatas na concretização dos objetivos educacionais dos jovens. De perspectiva bibliográfica documental a pesquisa foi desenvolvida em linha com os seguintes momentos estratégicos, de acordo com Frigotto (2004, p. 87-89):

a) configuração problemática: identificação e delimitação da questão apresentada como tema central visando sua discussão e entendimento, e para tanto, explorando o referencial teórico orientativo como condição dada da pesquisa dentro da perspectiva materialista histórica.

b) levantamento das indagações críticas sobre a realidade pesquisada, rupturas e objetivos investigativos, refletindo ainda a diversidade de perspectivas e contradições reais no âmbito das instâncias governamentais e organismos internacionais financiadores do chamado desenvolvimento social; levantamento bibliográfico e documental das fontes identificando as características do objeto da pesquisa tal como ele se apresenta em sua existência social conflitante, através de metodologia qualitativa de natureza crítica-dialética; atenção maior aos documentos de natureza político-partidária relativos à discussão da educação brasileira.

c) ação reflexiva: compreensão dos atos políticos dentro da história e da forma como ocorreram impactando o desenvolvimento do processo educativo, bem como sua materialização prática através dos procedimentos administrativos adotados pelo Ministério da Educação, e suas ligações com os ajustes das políticas públicas, notadamente as educacionais relacionadas ao Ensino Superior e em linha com as manifestações emanadas dos organismos internacionais financiadores das ações desenvolvimentistas submetidas às condições políticas.

d) construção interpretativa de uma compreensão ampliada com indagações que possam suscitar novas discussões, novas análises, bem como ações transformadoras e apresentação de resultado conclusivo considerando não somente as explicações da realidade investigada como também de questões pendentes, lacunas e redefinições visando deixar clara a percepção de avanço de conhecimento sobre o tema focado.

Tendo em vista a consecução de uma disciplina de atuação metodológica que evite, tanto limitações do campo de visão, quanto riscos de confusões com fundamentações filosóficas, serão consideradas algumas orientações como:

a) dedicar especial atenção aos acontecimentos estudados em sua preocupação com o “caráter sincrônico e diacrônico dos fatos, a relação sujeito e objeto, em suma o caráter histórico dos objetos que investigamos” (Frigotto, 2004, p.78), nas associações entre momentos políticos que determinaram os rumos da educação no universo contextualizado, com o movimento dos agentes sociais e a concretude dos fatos produzidos.

A educação é o campo onde as práticas sociais são reproduzidas pela ideologia dominante, mas é também onde as contradições podem gerar novas formações sociais e aí reside por si só mais uma justificativa para a presente proposta metodológica.

b) objetivar a produção de uma síntese analítica a partir dos elementos conflitantes presentes na pesquisa, elaborando uma exposição coerente dos fatos e observações resultantes, suas interligações com as questões levantadas e colocando, dentro dos limites, minha própria visão de mundo quando conveniente nas reflexões críticas produzidas; finalmente, produzir minha visão evitando conclusões desconexas, buscando abordagens claras e concretas de um todo composto das várias dimensões da questão educação enquanto essencialidade civilizatória em seu tratamento nos instrumentos de planejamento estudados.

A apresentação da pesquisa está constituída em quatro capítulos, assim articulados para a consecução dos objetivos:

No primeiro capítulo, apresentaremos a revisão de literatura que nos apoiou como lente observadora da formação do capitalismo, a partir das transformações feudais até nossa contemporaneidade neoliberal, mostrando a trajetória ideológica seguida para o fortalecimento do capitalismo e ao mesmo tempo como a educação foi sendo moldada sob a influência e direção das classes dominantes.

O segundo capítulo aborda a política educacional brasileira e seus principais condicionantes históricos apontando a significativa e natural influência recebida enquanto colonizados na cultura lusitana. Este capítulo pretende trazer à pesquisa um olhar sobre o homem português aqui chegando e “pisando” sua cultura, ao seu estilo e jeito de ser e profundamente impregnado pela crença religiosa em Deus em seu temor. Mostramos também o nascimento do ensino superior em nosso país-colônia até a ruptura com a expulsão dos jesuítas e as reformas pombalinas. Como chegada ao nosso ambiente e cenário observado como prioridade, analisamos o desenvolvimento do ensino superior no contexto das Constituições e as influências de dominação de classe direcionando seu rumo.

No terceiro capítulo partindo da Constituição Federal de 1988 como instrumento social, trazendo novos marcos para a educação brasileira e consolidando princípios e concepções emancipatórias e determinando ações concretas para sua consecução. Notadamente observando as ações referentes ao ensino superior, examinamos o processo político e as determinações que vão compor nossa legislação maior para a educação, ou seja, a LDBEN, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Afunilamos nossa pesquisa, analisando a forma e o conteúdo contidos no principal instrumento de planejamento educacional de longo prazo, o PNE - Plano

Nacional da Educação, definido e determinado constitucionalmente e caminhando para sua nova edição com o PNE 2011-2020. Apoiamos também nossas análises na observação de alguns indicadores de desempenho para a educação nacional produzidos através de dados oferecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Anísio Teixeira e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, extraídos diretamente dos sítios dessas organizações do MEC.

Neste capítulo pretendemos analisar a organicidade e interdependência entre as ações concretas e os objetivos de longo prazo em linha com a superação de dificuldades e obtenção da educação almejada para o ensino superior.

No quarto capítulo apresentaremos as reflexões e comentários conclusivos desenvolvidos a partir da análise sobre o processo e conteúdo do Plano Nacional de Educação em vigor e sua renovação para o período de 2011-2020. A análise documental propiciará exploração do conteúdo explicitado nas metas e sua exequibilidade.

Essa pesquisa, considerando seus limites, pretende contribuir para a reflexão sobre o ensino superior e servir de mais um instrumento de motivação para avanços.

## CAPÍTULO I

### APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO E FORMAS HISTÓRICAS DO CAPITALISMO E A EDUCAÇÃO

Neste capítulo abordaremos os pensamentos e autores que significam nossas lentes e forma de ver o objeto pesquisado, ou seja, o processo de planejamento da educação superior no Brasil, No modo como tem se apresentado nos últimos vinte anos. Partimos da fundamentação do modelo capitalista com as transformações ocorridas no seio do feudalismo e impulsionadas pelas idéias liberalizantes a partir das definições da sociedade de classes com a dominação burguesa. Observaremos nesse contexto o estreito relacionamento entre as formações políticas históricas e o papel destinado à educação nas sociedades capitalistas centrais. Finalizando explicitaremos conforme seqüência metodológica estabelecida, as características do modo capitalista de produção da vida no mundo globalizado e como se desenvolve a educação em seu interior marcado pela luta de classes.

A educação estará mediando nossa reflexão, em que tornada instrumento reprodutivista de um modelo desigual, significa também espaço de criação de condições transformadoras apresentadas por autores que denunciam essa subordinação e rompem com atitudes de estagnação. Nossas primeiras apreensões indicarão com Bourdieu (1998) e outros educadores a necessidade de acender *contrafogos* sinalizadores de uma reação pela tomada de consciência.

#### **1.1 - A gênese capitalista iluminista e a educação para a meritocracia.**

Há vários caminhos que permitem o estudo e análise do significado da educação para a sociedade capitalista ao longo de seu desenvolvimento, e sob o ponto de vista de variadas metodologias, entretanto, todos eles repercutindo a extrema preocupação que os estudiosos da educação manifestam diante do estado de importância instrumental que lhe é atribuído em nossa organização política e social.

Neste trabalho, a proposta pela análise a partir de suas diferentes formas históricas, propiciou verificar também a estreita relação entre estágios educacionais e os

níveis de organização da sociedade, a partir do século XVII até nossos dias, ou ainda mais precisamente, do nascer do liberalismo, passando pelo bem estar social até chegar ao fulgor do neoliberalismo atual, no qual temos fincadas nossas bases de vida social e cuja realidade nos compele ao presente exame.

A história do Estado, de gênese capitalista, nascida a partir do desenvolvimento das forças produtivas no interior do feudalismo, recebeu grande impulso com as transformações ocorridas com o Renascimento e as formulações desenvolvidas pelos principais pensadores dos séculos XVII sobre as teorias do conhecimento.

Dentre esses vários filósofos vamos centrar nossas observações, inicialmente em Thomas Hobbes e John Locke tendo como ambiente histórico a Inglaterra, onde o empirismo impulsiona a busca pela experimentação e a valorização da liberdade pessoal. Essa epistemologia vista em Hobbes por Ribeiro (2006, p. 56-57) pensa o Estado e/ou a sociedade como resultantes de um contrato que estabelece regras de convívio social e de regulação política, ao considerar que os homens vivendo no estado de natureza seriam tão iguais, que o triunfo total de uns sobre os outros seria impossível e as suposições acerca das reciprocidades de atitudes e incertezas os levariam a uma tensão onde fazer a guerra como forma de evitar um possível ataque seria a atitude mais racional.

No estado de natureza todo homem tem direito a tudo, podendo usar seu próprio poder para o que quiser de acordo com seu próprio julgamento. Esse direito natural é complementado depois pela idéia da lei natural no qual Hobbes vem afirmar que em primeiro lugar todo homem deve esforçar-se pela paz, enquanto tiver esperança de consegui-la e somente depois pode usar de todas as vantagens da guerra. Prossegue depois com a idéia de renúncia, pois na medida em que todo homem quiser fazer tudo que seu direito lhe permita, o estado de guerra será generalizado e assim segue a fundamentação jurídica em torno da qual vai surgir a necessidade absoluta do Estado forçando os homens ao respeito mesmo com o uso da força. (Cotrim, 2002, p.162, 302)

Surge então o Estado Leviatã, com características policialescas, como condição para a existência da sociedade e de sua própria proteção. Um aspecto da formulação desse perfil de Estado é a questão do medo como componente substancial: “se não houvesse medo, ninguém abriria mão de toda liberdade que tem naturalmente.” (Ribeiro, 2006, p.71)

Finalmente, o autor mostra também que em Hobbes o Estado não se propõe apenas a proteger da morte, mas traz embutida a idéia de esperança de uma vida melhor, mais confortável, conceito intimamente ligado à noção de propriedade e cujas limitações feudais presentes na Idade Média já são reconhecidas em Hobbes, em consonância com os ideais da classe burguesa, apenas colocando-lhe um limite através do controle pelo soberano.

O perfil do Estado liberal vai se formar com excelência através das idéias de John Locke, publicadas em 1690, após o triunfo da Revolução Gloriosa de 1689, marco da história política da Inglaterra (Locke, 1991).

A formulação do Estado liberal no Segundo Tratado sobre o Governo, expressa logo no início o poder político como o direito de fazer leis com pena de morte e, conseqüentemente, todas as penalidades menores para regular e preservar a propriedade, e de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade de dano exterior; e tudo isso tão só em prol do bem público (Locke, 1991, p. 216).

Os pressupostos para esse Estado liberal em Locke significam estado de natureza de perfeita liberdade, de igualdade e reciprocidade, porém “não o é de licenciosidade” (ibid,1991, p.218). Para isto esse estado é governado pela lei de natureza ditada pela razão pressupondo que naturalmente a obrigação de preservar-se implica na mesma obrigação de tanto quanto possível contribuir com a preservação da humanidade, da vida em liberdade, saúde e os bens de outrem. Nesse sentido, o homem, fazendo uso da razão, constrói um pacto social, possibilitando a resolução de conflitos de forma mais equitativa, evitando assim, o Estado de Guerra. Em conseqüência, de forma consentida, os homens se unem e livremente aceitam o contrato social visando a preservação da propriedade e a proteção da comunidade, realizando-se a passagem do estado de natureza para a sociedade política ou civil.

Locke aborda uma das questões mais relevantes para o contexto deste trabalho, *a propriedade*, uma instituição natural do homem e não como em Hobbes, fruto da instituição do *Estado Leviatã* (autocrático), que detinha, então, o poder civil de também tirá-la. Para Locke a propriedade já existe para usufruto natural do homem, antes da existência do Estado, e por isso um direito inviolável, que tinha no trabalho seu fundamento originário e também regulatório. A interpretação dada por Mello (2006, p.86), sobre o valor do trabalho na determinação da propriedade em Locke coloca-a

como a precursora da teoria do valor-trabalho de Smith e Ricardo, economistas clássicos liberais: “é na realidade o trabalho que provoca a diferença de valor em tudo quanto existe”. (Locke, 1690:1991, p.232).

Finalmente, vamos localizar a maçã que altera esse estado da concepção quase romântica da convivência humana com a justa posse de propriedades individuais sobre aquilo que foi feito para o usufruto de todos. Em Mello, (2006, p.85) veremos a interpretação dessa *lei divina*, com o surgimento do dinheiro como instrumento simbólico de garantia de valor depositado num metal que não perdia seu valor de conservação. A partir daí surgiu a possibilidade de acumular, comprar e vender, enfim comercializar, fazendo com que uma propriedade pudesse ser adquirida pelo dinheiro e não necessariamente pelo trabalho. “A propriedade limitada pelo trabalho passa a ser ilimitada pelo dinheiro e assim foi também criada a concentração e distribuição desigual dos bens entre os homens” (p. 85).

Esse modelo, presente em nossos dias, veio sendo intensamente vivido dia após dia, em que o crescimento e predominância das regras básicas centradas na liberdade de ter e acumular sempre estiveram ligadas ao domínio dos meios de produção. Não sendo escopo deste estudo o detalhamento histórico dos fatos da passagem do feudalismo para a sociedade capitalista sob o comando da sociedade burguesa, fiquemos com a constatação demonstrada pelos historiadores que o resultado produzido já no século XVII foi o acirramento das lutas de classes e o aprofundamento das diferenças entre elas, motivadas pela posse do poder econômico e pela condução de uma ideologia revolucionária frente ao “status quo”.

Em Rousseau vamos encontrar o mais edificante contraponto ao pensamento desenvolvido pelo liberalismo inglês diante da mesma realidade social, porém testemunhada na França.

Eram tempos de absolutismo total, tendo o clero no topo da estrutura social, cheio de privilégios, seguido pela nobreza perdulária e tendo como camada basal os que os sustentavam, ou seja, camponeses, trabalhadores e a burguesia. Esta detinha o potencial de mudar a situação desde que se apoderasse do poder político e continuasse na dominação dos meios de produção e subsistência, tendo em vista que já exercia o preponderante papel de sustentar toda a sociedade com o pagamento de altos impostos. A exata situação já vivida na Inglaterra se repetia na França com trabalhadores, camponeses e desempregados vivendo em extrema miséria.

No Discurso Sobre a *Origem da Desigualdade Entre os Homens*, Rousseau, (1991) defende a tese sobre a bondade natural dos homens pervertidos pela civilização, dividindo a desigualdade na forma natural determinada pelas aptidões físicas, e na moral ou política que, para ele, seria a responsável por submeter o homem a outro homem. Na segunda parte, Rousseau acusa a propriedade privada de destruir a liberdade social promovendo a fraqueza e a corrupção da sociedade, agravado pelas melhores condições de alguns que por condição natural passavam a adquirir mais bens na natureza, beneficiando-se com isso de maiores quantidades.

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer, isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não pouparia ao gênero aquele que arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém! (1755:1991, p. 259)

Denuncia com este vigor o nascimento da ambição e da exclusão. Vai dizer ainda que a qualidade e os méritos humanos passam a ser valorizados e o homem não mais se preocupa em ser, mas preocupa-se em parecer ser, e para isso utiliza-se de todos os meios e mentiras para aparentar aquilo que não é, preocupando-se com a opinião dos outros e deixando de ser livre.

Enquanto os homens se contentaram com suas cabanas rústicas, enquanto se limitaram a costurar com espinhos ou com cerdas suas roupas de peles, a enfeitar-se com plumas [...] [...] desde o instante em que um homem sentiu necessidade do socorro de outro, desde que se percebeu ser útil a um só contar com provisões para dois, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas transformaram-se em campos aprazíveis que se impôs regar com o suor dos homens e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e crescerem com as colheitas. (1755:1991, p.265)

O Estado de Guerra instaura-se nessas desigualdades e ausência de valores, levando à insegurança entre os homens e assim os mais ricos acabam inventando o pacto social que, para Rousseau, não passa de um pacto dos ricos, legitimando e defendendo suas conquistas. Para Rousseau, o direito à propriedade não foi consentimento legítimo por não conter a concordância, diferente da concepção lokeana. Assim sendo, esse direito tornou-se ilícito e, portanto, na medida em que o povo garante esse direito, aceita a desigualdade tornando-a lícita.

Rousseau concebe em *Emílio* (1762:2004) as condições para a implantação e continuidade de sua proposta de Contrato social por acreditar que somente a valorização da infância poderia garantir a transformação de uma sociedade vivendo em um pacto social que apenas favorecia interesses de uma minoria dominante tendo em vista ter já atingido um estágio de corrupção social.

A educação da criança vai acontecer para Rousseau sob três formas: a educação da natureza, isto é, o desenvolvimento natural do corpo, a educação das coisas, enfocando a interação do sujeito com o meio, e a educação dos homens, conhecimento da sociedade e das relações do homem no seu meio. Essa concepção de Rousseau sob as formas de educação é inovadora tendo em vista que, com o empirismo, a educação somente acontecia pela experimentação e pela intervenção do homem. Enquanto que em Locke a criança seria uma “tábua rasa” e apenas aprenderia com o adulto, em Rousseau, na primeira infância, a função do adulto seria apenas a de cuidador e facilitador das aptidões naturais da criança na interação com o meio, fazendo-a aprender com toda sua liberdade. Os deveres de cidadão e o contato com a sociedade viriam apenas na maturidade.

Com isso, derruba as concepções vigentes que pregavam ser a educação o processo pelo qual a criança passa a adquirir conhecimentos, atitudes e hábitos armazenados pela civilização, sem transformações. Na base, Rousseau colocava a bondade natural do homem e atribuía à civilização a responsabilidade pela origem do mal. Se o desenvolvimento adequado é estimulado, a bondade natural do indivíduo pode ser protegida da influência corruptora da sociedade. A essencialidade dessa pedagogia reside na idéia que educar o ser humano é o único caminho para que possa atingir a liberdade e recuperar sua dignidade.

Na verdade essas idéias nasciam num período de grande acirramento das profundas diferenças e lutas de classes em que a burguesia cada vez mais se tornava detentora dos meios de produção e poder econômico. O poder político ainda viria com as revoluções que, principalmente no caso da França, custariam o derramamento de sangue nobre.

A dialética do desenvolvimento social dos séculos XVIII e XIX receberia o impulso das demonstrações econômicas de Adam Smith acerca do crescimento das riquezas das nações determinado pela produtividade do trabalho útil, além da relação favorável entre o número de trabalhadores utilizados na produção e o total da

população. Isto se verifica em Smith (1996), assim como o surgimento da idéia de produtividade que tanto vai alimentar o fordismo. Demonstra ainda Adam Smith que a espiral de crescimento gerada pelo aumento paralelo do emprego, salários e população ampliando o tamanho dos mercados, dependeria também de garantias institucionais aos investimentos expressas em garantias à propriedade e à posse e uso da terra.

A par de todas as formulações sobre produtividade e divisão do trabalho acrescentamos também as idéias do autor sobre os gastos para fortalecimento do Estado no seu exercício de prioritariamente defender o progresso propiciado pelo trabalho da iniciativa privada e nesse contexto inclui também a educação. Justifica a defesa como primeiro dever do estado contra a violência e injustiça com gastos cada vez maiores na medida em que o país se torna mais civilizado e conseqüentemente mais ameaçado, associando ainda ao progresso a perda natural de aptidões para a belicosidade por parte da população. Sendo assim, a melhor alternativa é a criação de uma força organizada e bem treinada:

Um exército efetivo implanta com força irresistível a lei do soberano pelas províncias mais longínquas do império e mantém, até certo ponto, um governo regular em regiões que, caso contrário, não admitiria lei alguma. (Smith, 1996, p.185)

Nesse contexto vai dizer também que “a invenção de armas de fogo, que a primeira vista parece ser tão perniciosa, certamente favorece tanto a estabilidade como a expansão da civilização.” (ibid,1996, p. 187)

Os gastos com justiça, colocados por Smith como o segundo dever do Estado vão seguir na mesma linha de justificativas, com a propriedade representando o maior bem a ser considerado, tendo em vista que pessoas sem propriedades apenas vão se lesar mutuamente atingindo as respectivas reputações e não auferindo nenhum benefício. Ao contrário, quando se trata de lesões à propriedade, o benefício daquele que lesa, muitas vezes é igual ao daquele que a sofre.

Atentando para a análise dos valores morais presentes nas afirmações de Adam Smith evidenciamos a cultura já predominante sobre a consideração da riqueza como valor, tendo em vista a origem meritocrática advinda do trabalho, em oposição crítica à nobreza.

Onde quer que haja grande propriedade, há grande desigualdade. Para cada pessoa muito rica deve haver no mínimo quinhentos pobres e a riqueza de poucos supõe a indigência de muitos. A fartura dos ricos excita a indignação dos pobres, que muitas vezes são movidos pela necessidade e induzidos pela inveja a invadir as posses daquelas. Somente sob a proteção do magistrado civil, o proprietário dessa propriedade valiosa – adquirida com o trabalho de muitos anos, talvez de muitas gerações sucessivas – pode dormir à noite com segurança. [...] É pois a aquisição de propriedade valiosa e extensa que necessariamente exige o estabelecimento de um governo civil. (ibid, 1996, p. 188)

Da mesma forma, o terceiro dever do Estado é criar e manter instituições públicas para facilitar o comércio da sociedade e a instrução da juventude e dos demais cidadãos. No caso das preocupações com a educação da juventude, aborda essencialmente a questão do financiamento, colocando-o como uma responsabilidade compartilhada entre as instituições, alunos e mesmo contribuições advindas da iniciativa privada dos cidadãos e não representando uma carga para a receita geral do país. Reduz a relação entre professor e aluno como sendo apenas dependente da motivação da qualidade da docência como função direta da remuneração paga pelo aluno e daí a necessidade de esmero por parte da docência. Seguindo na mesma linha, sobre a avaliação da instituição de ensino, chega a dizer que se a frequência a uma instituição não for forçada pelo mérito ou reputação dos professores, em maior ou menor grau esse mérito e reputação vão se tornar dispensáveis nas escolhas das instituições.

Finalmente, para Smith, surge como ponto altamente reflexivo nesse estudo a educação da grande massa da população em toda sociedade civilizada, em que inevitavelmente se encontram os trabalhadores pobres, uma preocupação recaindo apenas na oferta de matérias essenciais para a educação como ler, escrever e calcular e gerando gastos muito pequenos. O Estado pode propiciar essa aprendizagem elementar, porém, mesmo nessa situação fazendo o aluno pagar uma porcentagem dos custos, tendo em vista evitar a negligência.

Nota-se que entre as decepções de Rousseau e de Adam Smith com os modelos e práticas educacionais de seus respectivos tempos, há muita coisa em comum, a começar pela discussão entre as ações e responsabilidades do público e do privado, e, sobretudo nas discussões dos valores civilizatórios. Os embates entre suas concepções, continuam até hoje se opondo entre o “viver é o ofício que quero ensinar-lhe”, de Rousseau em Emílio (1762:2004, p.15), e o modelo utilitarista de desenvolvimento econômico do liberalismo tão consolidado em nossos tempos.

## **1.2– Estado- providência Keynesiano: revisionismo ou falta de perspectivas.**

Em Przeworski (1985, p.53) podemos ver como abordagem explicativa que o Estado-providencia vai surgir com a percepção dos social-democratas, e que as propostas apresentadas na Teoria Geral de Keynes davam respostas às necessidades urgentes do capitalismo através das políticas favoráveis à classe trabalhadora e ao mesmo tempo justificavam seu papel no governo. Podemos assim entender que o afrouxamento da linha revolucionária, pela adoção de uma estratégia de evolução democrática com reforma gradual do sistema capitalista tornando-o mais igualitário, desenvolveu-se no seio dos partidos de esquerda, todos desse mesmo marxismo, porém divergindo na forma de transição para uma sociedade socialista. A ideologia social-democrata e o marxismo ortodoxo vão colocar em confronto as crenças sobre política ou economia sob o ponto de vista da dominância e contrastes na vida social. Poderíamos interpretar como uma dialética da luta de classes com a melhoria gradual da classe trabalhadora através de lutas mais moderadas e maiores conquistas sociais através dessa estratégia.

De acordo com o autor, nessa perspectiva, de acordo com o método marxista, a atuação dos partidos socialistas, social-democratas, reformistas, trabalhistas jamais atingiriam sua superação em prol de outra forma de produção da vida que implicasse necessariamente na destruição do capitalismo. As forças se dividem ao longo da trajetória histórica, notadamente do século XX, em função das concepções rígidas necessitarem da materialização do voto no jogo democrático e para isso determinados acordos políticos foram tirando a autonomia da classe trabalhadora. O autor acrescenta ainda, como razões essenciais para tanto, o fato que as reformas conseguidas nunca foram cumulativas em seus efeitos, irreversíveis, condutoras para novas reformas e realmente orientadas na direção do socialismo. Além disso, há o fato concreto que os trabalhadores preferiram e conseguiram compromissos com os capitalistas sobre questões econômicas através da via negociadora político-partidária em lugar de estratégias radicais.

A social-democracia tem sido a forma predominante de organização dos trabalhadores sob o capitalismo democrático. Partidos reformistas têm recebido o apoio do operariado. Mais ainda: bem ou mal, a social-democracia talvez seja a única força política de esquerda capaz de enumerar um elenco de reformas realizadas em favor dos trabalhadores. (ibid, p.13)

Essas duas teses de Przeworski são também reforçadas depois com a entrada em cena das idéias de Keynes, como reconhece o autor, transformando o Estado em regulador através do qual a sociedade podia, de certa forma, manter o pleno emprego em lugar de ser “vítima passiva dos ciclos econômicos” (1985, p.53). O autor vai descrever e demonstrar que os trabalhadores têm buscado a maximização do bem estar material e se constituído em força bastante atuante nas transformações do capitalismo, através das organizações sindicais ou partidárias, e assim participando da perpetuação do processo de dominação ideológica.

De acordo com o autor, esse casamento vai bem até os anos sessenta, quando a idéia neoliberal hegemoniza o cenário das políticas econômicas em nome da divinização do mercado, quando a social-democracia não hesita em adotá-lo, sob a liderança de Tony Blair do partido trabalhista inglês e primeiro ministro da Inglaterra, como sustentação de uma fórmula de gestão que leva o indivíduo a um auto estranhamento, em favor de um personagem que suspeita dominar, mas que é por ele arrastado e subjugado, fazendo com que os ideais do socialismo, de raiz, fiquem aparentemente arquivados.

O neoliberalismo assoma nesse cenário como a retomada de uma fórmula original e ortodoxa de uma ideologia que sempre rejeitara, por parte dos proprietários do capital, compromissos efetivos relativos à distribuição de renda e à interferência do Estado sobre o privado. Przeworski (1985) vai dizer finalmente que

[...] em muitos anos, pela primeira vez a Direita vai ter um projeto histórico próprio: libertar a acumulação de todas as cadeias impostas pela democracia. Porque a burguesia não conseguiu completar a sua revolução. (p.101)

Oliveira (1988) nos oferece uma análise bastante diferenciada em torno das discussões sobre Estado-providência e seu alçoz, mostrando que a crise e a substituição do modelo keinesiano surge dentro do próprio capitalismo, beneficiário desses instrumentos, e responsável pelo surgimento do conjunto de práticas de financiamento geradas no âmbito da esfera pública, que pela falta de controle e limitações de circunscrição territorial acabaram por produzir e multiplicar os déficits públicos.

O autor mostra que o Estado- providência foi marca acentuada do modelo capitalista nos últimos cinquenta anos, financiando e sustentando tanto o processo de acumulação de capital como também a força de trabalho. Gerou programas sociais na

área de saúde, educação, seguro social, seguro desemprego, transporte, alimentação, lazer voltados tanto para a classe média como para os menores assalariados da escala, como também financiou o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, produção, competitividade para exportadores e toda sorte de subsídios de taxas e juros que ainda hoje fazem a diferença em alguns países europeus e nos Estados Unidos na disputa comercial com o Brasil, por exemplo.

Segundo o autor, a ascensão do Estado-providência foi caracterizada pela necessidade inicial de investimentos sociais nos períodos de pós-guerras, basicamente tomados como mecanismos de geração de força de trabalho atingindo de forma generalizada e crescentemente a população global. Entretanto, diz o autor que esse financiamento da acumulação do capital, ainda em uso, mantém a valorização do capital às custas do endividamento público. Por outro lado, houve como efeito o crescimento do salário indireto e a conseqüente sobra na renda domiciliar, ou seja, mais dinheiro em mãos indo diretamente para o consumo. Esse aspecto associado obviamente aos ganhos de produção, técnicas fordistas, progressos técnicos etc., geraram o grande crescimento do consumo de massa, tornando-se dessa forma fator estrutural e insubstituível ao capitalismo contemporâneo.

Há ainda outro componente construtor dessa crise do Estado-providência, apontado por alguns autores, que foi a disputa por recursos levando à crise fiscal do Estado, de fato, uma disputa entre fundos públicos destinados à reprodução do capital e fundos que financiariam a produção de bens e serviços sociais públicos. Uma drástica mudança nas relações do fundo público com os capitais particulares e com a reprodução da força de trabalho foi chamada pelo autor de “revolução copernicana” (Oliveira, 1998, p.27) tendo em vista que o valor mencionado como nervo central tanto da reprodução do capital quanto da força de trabalho ter sido alterado em sua base pelo financiamento público, em função da introdução de regras previsíveis num sistema de competitividade, tornando esse modelo um conjunto de “regras preestabelecidas e consensuais” (p.27) e o fundo público um sucedâneo do capital financeiro e componente estrutural insubstituível.

Reagindo à crítica que o esquema keynesiano seria o produtor de uma espécie de socialismo burocrático e estacionário, responsável pela redução dos investimentos privados e pelo crescimento da carga fiscal com conseqüente redução do consumo e levando o capitalismo à estagnação, Francisco de Oliveira confronta dizendo que essas visões não significam de modo algum tendência estagnacionista, mas apenas se

constituem um aspecto de socialização da produção e que de certa forma reduziriam um pouco a exploração apontada por Marx

É apenas, e esse apenas é muito forte, a expressão da abrangência da socialização da produção, num sistema que continua tendo como pedra angular a apropriação privada dos resultados da produção social. Mas, de certo modo, ela expressa também a retração da base social da exploração, em termos marxistas. (OLIVEIRA, 1988, p. 25-26)

Segundo o autor, o fato concreto é que o próprio crescimento do círculo perfeito do Estado-providência acabou por contribuir com sua derrocada, pois esse mecanismo valeu enquanto “a reprodução do capital, os aumentos de produtividade, aumento real do salário,” (p.26) ficaram restritos aos limites nacionais, onde havia a internalização dos componentes da renda e do produto. Segundo a explicação de Oliveira, essa circularidade circunscrita a um território pressupõe em seu processo,

[...] ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda que o fundo público articulava e financiava; a crescente internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou aos fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho. Daí que, nos limites nacionais de cada uma das principais potências industriais desenvolvidas, a crise fiscal ou “o que um ganha é o que o outro perde” emergiu na deterioração das receitas fiscais e parafiscais (previdência social, por exemplo), levando ao déficit público. (grifo do autor, OLIVEIRA, 1988, p.26)

Jamais nos esqueceremos da última crise, pois são tantas que de tempos em tempos vivemos os sobressaltos dos noticiários econômicos anunciando tempos difíceis, para os que precisam de emprego e para os que lutam para não perdê-lo. O autor, com certeza, não pouparia em suas análises a crise global de 2007/2008 com o Estado sendo mergulhado no olho do rombo financeiro colocando dinheiro público para salvar a reprodução do capital privado e a engrenagem do mercado tendo como desculpa a imperiosa necessidade de salvar a força de trabalho e distribuição de renda.

O diálogo conceitual, tendo o capitalismo ancorado nos princípios da liberdade, demarca, com Milton Friedman, (1984) a importância da discussão do capitalismo competitivo organizado em sua maior parte pela empresa privada operando num mercado totalmente livre, e colocando a liberdade econômica como condição fundamental para a liberdade política.

Nesse quadro o autor analisa ainda o papel apenas mediador, regulador e de juiz, destinado ao governo representativo de uma sociedade com liberdade para atuar

nesse mercado livre organizando aí sua atividade econômica. Friedman deixa bem claro que a Pátria são os indivíduos, ou melhor, é o “conjunto de indivíduos que a compõem e não algo acima e além deles” (p.11). O governo não é e não deve ser entendido como nada além de um representante desse conjunto de indivíduos e, portanto, não é Deus a ser cegamente servido e idolatrado. Criticando a célebre frase de Kennedy, “não pergunte o que sua pátria pode fazer por você – pergunte o que você pode fazer por sua pátria” (p.11), diz que o homem livre perguntará de preferência: “o que eu e meus compatriotas podemos fazer por meio do governo para ajudar cada um de nós a tomar suas responsabilidades, a alcançar nossos propósitos e objetivos diversos e, acima de tudo, a proteger nossa liberdade.” (Friedman 1984 p.11)

Diz ainda que “a liberdade é uma planta rara e delicada” e que sua ameaça é a concentração de poder, através do Estado, sob as mais diversas formas de governo que estabelecemos e finaliza essa afirmativa lançando a pergunta sobre “o que devemos fazer para evitar que o governo que criamos se torne um Frankenstein e venha a destruir a liberdade para cuja proteção nós o estabelecemos.” (p.12)

Friedman (1984) define seu entendimento de liberalismo fazendo uma comparação entre o liberal do século XIX, onde se coloca, com o liberal do século XX que repudia devido à corrupção do termo. O autor critica e atribui ao liberalismo do século XX, principalmente depois de 1930, nos Estados Unidos, em termos de política econômica, a associação do liberalismo com a predisposição de contar com o Estado para o atingimento de seus objetivos desejados ao invés de se contar com as providências voluntárias privadas.

Para Friedman, portanto, para o liberal radical, na acepção da palavra sempre foi importante sua fidelidade à crença irrestrita na liberdade como fim último do indivíduo. Sobre a liberdade econômica e a liberdade política, entende que a liberdade econômica tem sentido mais amplo e, portanto, um fim em si própria. É também indispensável para a liberdade política. Reconhece, entretanto que a relação entre ambas é complexa e o capitalismo competitivo também promove a liberdade política porque ao separar o poder econômico do poder político faz com que um possa controlar o outro. Afirma ainda que a humanidade tem vivido a maior parte do tempo no “estado típico de tirania, servidão e miséria” (p.19) e geralmente esquecemos como a prevalência do estado de liberdade política tem sido pequena e limitada geograficamente ao longo do tempo.

Falando de ética, Friedman (1984, p. 21, 22) considera que o mais importante para os liberais é deixar que cada um cuide da sua e saiba o que fazer com sua liberdade e com seus respectivos valores necessários para o exercício das relações pessoais e aqueles necessários ao próprio exercício da liberdade. Tanto os homens são considerados pelo liberal seres imperfeitos como também é negativa a organização social que tanto impede pessoas “más” de fazerem maldades como pessoas “boas” de fazerem coisas boas.

Fundamentalmente, só há dois meios de coordenar as atividades econômicas de milhões. Um é a direção central utilizando a coerção - a técnica do exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos - a técnica do mercado, desde que ambas as partes de uma transação econômica se beneficiem dela, desde que a transação seja bilateralmente organizada e voluntária. (Friedman, 1984, p.21)

Considera o mercado e o Estado como as duas únicas formas de coordenar a economia: uma coerção comandada pelo Estado caracterizando-o como totalitário ou uma ação voluntária dos indivíduos compondo o mercado.

Com relação ao papel e ações do governo na educação, conceitualmente é possível constatar uma estreita e coerente relação na prática do pensamento de Friedman. Basicamente, consiste também na intervenção mínima do Estado na formação humana e técnica dos cidadãos, propiciando apenas alfabetização e bases para conhecimento e aceitação do conjunto de valores úteis para a convivência.

A justificativa para isso era que essa educação básica permitia que toda a sociedade desfrutasse igualmente dos benefícios resultantes e não somente os educandos e seus pais, o que já seria diferente com os demais níveis. Considera também que, nesses casos, seria impossível identificar os beneficiários do sistema como um todo para uma eventual taxa em cima desses serviços usufruídos do Estado e, neste caso, gerando um substancial efeito lateral, tecnicamente explicado como sendo o resultado gerado quando:

[...] ações de um indivíduo impõem custos significativos a outros indivíduos pelos quais não é possível forçar uma compensação, ou produz ganhos substanciais pelos quais também não é possível forçar uma compensação - circunstâncias estas que tornam a troca voluntária impossível. (Friedman, 1984, p. 35)

Outra concepção claramente definida é que o investimento no treinamento vocacional é voltado para o aumento da produtividade econômica do estudante, mas não para a preparação de sua cidadania ou para o exercício da liderança. Embora vários governos já tenham subvencionado cursos superiores ao invés dos fundamentais, Friedman justifica que “formas de educação com maior vantagem social e que porção dos limitados recursos da comunidade devem ser gastos com elas são decisões a ser tomadas pela comunidade e expressas pelos canais políticos convenientes.” (p.86) Insiste que subvencionar os níveis mínimos pode ser justificado pelos efeitos laterais da instrução.

Há ainda o conceito de um pagamento tipo “vaucher”, ou seja, os pais receberiam um valor em dinheiro relativo ao custo per capita da escola pública para que pudessem complementar esse valor escolhendo para seus filhos escolas particulares consideradas de melhor nível que as públicas. Nesse nível haveria então uma combinação entre escolas públicas e escolas particulares aprovadas pelo governo. Abordando a política salarial de professores, o pensamento é que um sistema competitivo e regulado por mérito poderia atrair bons professores para o magistério.

Quanto ao ensino superior, afirma que as justificativas para a não intervenção estatal ainda são maiores, tendo em vista que há sempre menor discordância quanto ao conteúdo escolar a ser oferecido bem como ainda existe maior probabilidade de se cair nos efeitos laterais. Critica o fato de 50 por cento da rede superior americana ser preenchida pelo ensino estatal em função de suas taxas serem menores que as particulares, o que considera concorrência desleal. Para Friedman, o ensino vocacional e profissional são considerados como investimentos semelhantes ao feito em maquinaria, tendo em vista que o objetivo maior é o aumento de produtividade e retorno financeiro e, portanto, deve ser considerado e tratado como puro investimento e assim ser financiado.

Em sua visão, o papel reservado ao governo é de ser apenas um juiz para as regras estabelecidas nesse jogo, onde o meio competitivo determina as condições que definem vencedores e perdedores, sendo clara a visão que o governo deve fazer apenas aquilo que o mercado não consegue ou não pode fazer. Podemos, enfim, verificar que o modelo de dominação econômica encontra na liberdade e na divinização do mercado os sustentáculos para justificar as desigualdades sociais e a educação é apenas um dos fatores intervenientes.

### **1.3 – Estado capitalista, educação para o mercado e a estratégia de ocultamento ideológico em Marx.**

Como abordado por Lopes (1981), a discussão do pensamento pedagógico é sempre colocada no contexto da relação da educação com a sociedade em um determinado período histórico, buscando conhecer não o simples encadeamento dos fatos, mas sim a importância atribuída ao papel da educação na História e o relacionamento com o desenvolvimento das forças produtivas e do modo de produção correspondente. Esse pensar crítico permite a percepção da educação dentro de cada formação social e suas diferentes características em cada momento histórico.

Com essa visão de Lopes, a observação do processo histórico da educação pública na França, Inglaterra, Alemanha, Espanha, Estados Unidos e Rússia, de suas origens até meados do século XX, apresentada por Luzuriaga (1959), permite a clara verificação do cenário do embate político entre os representantes das forças produtivas e respectivas classes sociais, estreitamente ligados ao objetivo ou projeto político em disputa.

Na França, segundo o autor, as idéias de Rousseau permearam as discussões durante o período conturbado da luta da burguesia pelo poder político iniciado com a Revolução de 1789 e foi posteriormente impulsionada a partir da primeira guerra mundial não somente pela própria Revolução vitoriosa como também influenciada pelo movimento da chamada escola unificada da Alemanha.

A França foi o primeiro país europeu a definir gratuidade para o ensino público secundário em 1930, como forma de combater a desigualdade e promover o desenvolvimento social. Na Alemanha, descreve Luzuriaga, a educação pública democrática começa com a Assembléia dos professores alemães celebrada em Eisenach logo após a revolução de 1848 pedindo a criação de uma escola para a Alemanha que fosse progressiva e unitariamente organizada, desde o primário até a universidade, baseada em fundamentos comuns, humanos e populares. Esse clamor pela escola unificada na Alemanha é fortalecido numa declaração da Assembléia de professores alemães realizada pouco antes da eclosão da primeira guerra mundial, em junho de 1914, expresso em resolução que dizia: “A assembléia de professores alemães exige a escola única, nacional, orgânica, articulada, que tem como suposição necessária um

magistério unificado e em que se evite separação por considerações econômicas e sociais”. (Luzuriaga, 1959, p.101)

Essas discussões, interrompidas durante a guerra serão retomadas dentro das negociações constitucionais e depois sufocadas pelo movimento nacional-socialista impondo sua concepção própria de educação em prol da preparação da juventude para a aceitação da ideologia autoritária e totalitária que viria com a conquista do poder e supressão dos partidos políticos com Hitler. Assim indicava o primeiro de seus objetivos: “formação do homem como soldado político e sua subordinação ao chefe superior, o Fuhrer” (ibid, p.110).

Luzuriaga, tomado como exemplo para a tese elaborada por Lopes acerca do papel da educação no contexto político dos períodos de formação social, descreve uma evolução da escola democrática na Inglaterra muito em linha com a estabilidade das concepções adotadas no modelo econômico e social inglês, o liberalismo, impulsionado pelas idéias de Adam Smith e posteriormente pela declaração da política pedagógica do partido trabalhista. Esta política reforça a idéia que a educação, primária e secundária se acha organizada por dois momentos de um único e contínuo processo do qual todos deveriam participar, independentemente da fortuna, classe social ou ocupação dos pais. Apenas confirmando a evolução estável, a lei de educação (Education Act 1944), considerada marco do processo de democratização da educação pública inglesa foi discutida e aprovada em pleno desenvolvimento da segunda guerra mundial.

Na mesma esteira, porém com maiores progressos, a educação nos EUA, assentada na concepção de igualdade de oportunidades educacionais para todos, desenvolve-se e caminha de forma a tornar-se para Luzuriaga o “protótipo da educação democrática” (1950, p.132), o que pode ser revelado pelo espírito e pela organização, até hoje.

Vale ressaltar o pensamento expresso por Lopes (1981) sobre a importância da participação das camadas populares na vitória da burguesia sobre o feudalismo tendo em vista que a superação do modelo feudal trouxe o capitalismo que necessita da educação para seu desenvolvimento e definitiva implantação, além do fato histórico dessa conquista ter sido resultado de uma luta de todos. Assim, ressalta a autora, a instrução pública como sendo direito de todos não porque a burguesia assim colocou em suas constituições, mas pelo papel exercido no processo revolucionário.

Sob o ponto de vista de conhecimento e tomada de consciência motivacional para os educadores, é importante o contato com a análise apresentada em Frigotto (1996) em que vista como fator determinante e determinada do desenvolvimento econômico, e assim gerida pela classe dominante, a prática educacional é analisada neste estudo como um conteúdo manipulado e apropriado com pretensa exclusividade, pelo Capital Humano como mais uma de suas partes constituintes, e, portanto, um fator de produção e questão técnica a ser tratada pelo modelo.

As idéias demonstradas, pelo autor, provocam reflexões importantes para a compreensão do embate atual sobre as concepções educacionais presentes em nosso ambiente político e acadêmico, uma delas, por exemplo, apontando a educação como área técnica formadora de recursos humanos e tida como valor de capital.

O desenvolvimento humano passa a ser diferencial competitivo que a elite dirigente cobra do trabalhador para melhorar as estruturas capitalistas no novo contexto e o Estado se transforma no papel de treinador e fornecedor dessa mão de obra e, portanto, participante ativo do processo; o grau de apropriação de conhecimentos pelo trabalhador é proporcional ao estágio de seu nível de escolaridade para uns e condições econômico-sociais para outros, sendo a falta de conhecimentos obstáculo para o desenvolvimento global. De qualquer forma sua condição de “recurso humano”, entra no processo produtivo como mais uma de suas variáveis.

Finalmente, não há dúvidas que as relações sociais, já cristalizadas e explicitadas na prática educacional de hoje, espelham fielmente o modo de produção dominante e mesmo a projeção futura de continuidade do distanciamento social e outras distorções, em função do gerenciamento político estabelecido.

Os que vivem para a educação sabem que se faz necessário o aprofundamento na alternativa pedagógica defensora da educação como processo de mediação que permite a transformação sobre a realidade atual, como afirma Saviani, (2005), ao contextualizar sua teoria da Pedagogia histórico-crítica.

Se a educação é mediação no seio da prática social global, e se a humanidade se desenvolve historicamente, isto significa que uma determinada geração herda da anterior um modo de produção com os respectivos meios de produção e relações de produção. E à nova geração, por sua vez, impõe-se a tarefa de desenvolver e transformar as relações herdadas das gerações anteriores. Nesse sentido, ela é determinada pelas gerações anteriores e depende delas. Mas é uma determinação que não anula a sua iniciativa

histórica, que se expressa justamente pelo desenvolvimento e pelas transformações que ela opera sobre a base das produções anteriores.”(p.143)

A busca de concepções transformadoras dessas produções anteriores parece ser um caminho a ser trilhado por inúmeros educadores e pesquisadores a partir da crítica ao modelo vigente e da constatação concreta de sua ineficácia. O capitalismo neoliberal está cada vez mais fortalecido em suas dimensões de competitividade, meritocracia, inovação tecnológica e conhecimento diferenciador. Por outro lado, o aprofundamento das desigualdades sociais também caminha na mesma velocidade e proporção.

A educação é vista pelos neoliberais como processo de mediação essencial no contexto dos pensadores da terceira via e que acreditam não ser o caso de se criar um novo modelo econômico e sim de promover com justiça social a inclusão do homem no sistema existente. Essas dimensões da educação, competitividade, empregabilidade e inclusão social são vistas em Neves (2005), como estratégias do capital para educar o consenso em torno de uma nova pedagogia da hegemonia. Esse pensamento apoiado na idéia gramsciana que “a sociedade civil é a principal arena de luta de classes nas sociedades ocidentais, ”é mostrado pela autora ao denunciar que

[...] os ideólogos da terceira via buscam transformá-la em algo pretensamente situado para além do Estado e do mercado, ou seja, num “terceiro setor” que se caracteriza pelo voluntariado, pela filantropia e sobretudo pela redução de demandas sociais ao nível corporativo dos interesses particulares. (grifo autor, Neves, 2005, p.12)

Essa questão tornou-se extremamente complexa em sua análise, tendo em vista que atualmente dúvidas e aplausos são lançados em torno dessas atividades que contam com financiamentos públicos, privados e movimentam grande quantidade de ONGs e corporações empresariais. No conjunto, há desde ações que deveriam ser de cunho do Estado, quanto excelentes iniciativas sociais comunitárias, como também propagandas institucionais, exibicionismos e marketing pessoal sem falarmos ainda em corrupção e desvio de recursos públicos.

De acordo com Neves (2005), o projeto de sociabilidade neoliberal, sistematizado pelo sociólogo inglês Antony Giddens, “nega o conflito de classes” (p.15) e tenta articular uma malha de ações e atitudes de cunho político e social escamoteando as relações de exploração que continuam intactas.

Frigotto, na superação dessa discussão, fica do lado que acha tornar possível fazer com que educação e processo produtivo vinculem-se valorizando o papel da escola dizendo que “ao mesmo tempo que devemos combater teórica e politicamente a tese do mercado como regulador das relações humanas, necessitamos afirmar a democracia como valor universal e a solidariedade como base da utopia socialista” (1996, p.17).

O capitalismo neoliberal é a categoria que melhor identifica a síntese do Estado contemporâneo com a educação transformada em importante instrumento formador e perenizador desse modelo que dessa forma consegue produzir em seu seio as competências mantenedoras e inovadoras de que necessita. Como poderia a educação assumir o papel de instrumento de emancipação humana num ambiente de Estado tomado pelas prioridades do mercado e do lucro financeiro?

Veemente contestação a essa idéia já é construída por Marx na vivência e participação da crítica à realidade de seu meio, principalmente à Prússia governada autocraticamente. Em 1848 Marx tinha 30 anos de idade, jovem no adentrar de sua maturidade quando publica com Engels, o Manifesto Comunista, época em que o capitalismo já representava um peso na vida dos trabalhadores explorados, constituindo-se para Marx e Engels em modo de vida social com enorme produção de desigualdades que apenas foi ampliado com a predominância e vitória desse modelo.

Tendo em vista que a prática social reflete o homem, ser histórico em seu meio material de produção de subsistência e de criação de estruturas culturais pela transformação do mundo, a base metodológica para esta abordagem tem sua explicação na tese marxista de ocultamento deliberado da realidade como estratégia ideológica utilizada pela classe detentora do poder, como forma de garantir a exploração econômica e, conseqüentemente, a dominação.

A estratégia de construção desse pensamento crítico sobre a dominância capitalista já estava expressa, juntamente com Engels, na *Ideologia Alemã* escrita entre os anos de 1845 e 1846, de cuja obra, com a ajuda metodológica e interpretativa de Chauí (2006), vamos retirar os principais embasamentos para entendimento do significado de ocultamento referido em nosso subtítulo.

Os fundamentos das idéias de Marx, sobre ideologia, nascem com os seus estudos e críticas à filosofia idealista de Hegel, em que o mundo real concreto seria, em última análise, a manifestação de uma Razão Absoluta ou Deus. A exteriorização do

Espírito é a cultura ou a manifestação de suas obras. Nessa linha, o real é a história não como uma sucessão de fatos e nem o tempo contado como num calendário, feito de instantes uns após outros. A história é vista como um processo, não de causas e efeitos, mas de força motriz dos acontecimentos. Essa força interna produtora dos acontecimentos é justamente o que Hegel chama de contradição, um motor temporal dotado de um movimento de produção e superação e que se constitui no movimento da história.

Chauí completa sua explicação mostrando que:

[...] a produção e a superação das contradições revelam que o real se realiza como luta. Nessa luta, uma realidade é produzida já dividida, já fraturada num pólo positivo e num pólo que nega o primeiro, essa negação sendo a luta mortal dos contrários, que só termina quando os dois termos se negam inteiramente um ao outro e engendram uma síntese. Essa é uma realidade nova nascida da realidade anterior. (Chauí 2006, p. 40)

Da mesma forma é importante o conceito de alienação em Hegel, entendida como o sujeito não se vendo como produtor e sujeito da história, mas tomando-a como forças estranhas, exteriores que o dominam e perseguem (ibid, 2006).

Para a autora, essa dialética de Hegel foi interpretada de formas diferentes, contestada, entretanto, aceita como revolucionária em vários aspectos. Marx, seu maior crítico, conserva o conceito de dialética como produção da realidade movida pela contradição, não a do Espírito consigo mesmo enquanto idéias e exteriorização delas, mas sim contradição estabelecida entre homens reais em condições históricas vividas dentro de suas realidades, chamando isto de luta de classes.

Ainda em Chauí (2006), a história é, portanto, a maneira como os homens, produzindo a vida material, se reproduzem e se relacionam com a natureza pelo trabalho. É história também a interpretação de todas essas relações, inclusive através da ideologia, enquanto forma estruturada de pensar.

O conceito de alienação também é conservado de Hegel, porém a partir da análise de Feuerbach para quem a religião é a expressão máxima da alienação na medida em que a religião é a projeção da essência humana num ser distante e externo que o domina. Tudo porque o homem não reconhece que esse Deus foi criado por sua própria projeção. Para Marx, segundo Chauí (2006), entretanto, a alienação não é do Espírito, mas dos homens reais em condições reais. Criticando Feuerbach negará essa essência humana dizendo que o homem é um ser histórico que se modifica em

condições históricas diferentes. Considera a alienação religiosa um efeito de outra alienação real mais importante que é a alienação do trabalho, situação em que aquele que produz não se vê no produto de seu trabalho, porque as condições, finalidades e valor desse trabalho não dependem dele e, sim, do proprietário dessas condições.

Finalmente, ainda em Chauí (2006), para complementação das abordagens que se seguirão, é preciso registrar que Marx e Engels definem que as ideologias surgem propriamente no momento em que a divisão social do trabalho separa trabalho material de trabalho intelectual. Afirmam que os homens são o que e como produzem e que são distinguidos dos animais não pela consciência, mas porque produzem as condições de sua existência material e espiritual (p.57).

Explica a autora a estreita ligação entre condições de produção da subsistência humana através do trabalho e as noções de propriedade em seus vários estágios, do tribal ao feudal ou estamental constituindo-se da propriedade privada sendo trabalhada por servos da gleba ou ainda pela propriedade dos instrumentos de trabalho por parte dos artesãos vivendo nas cidades. Relata ainda (p.59) que essa estrutura feudal acrescida dos comerciantes origina a forma de propriedade privada capitalista que conhecemos, surgindo ainda as relações proprietários e empregados.

A divisão social do trabalho, ao separar os homens em proprietários e não proprietários dá aos primeiros poder sobre os segundos. Estes são explorados economicamente e dominados politicamente. Estamos diante de classes sociais e da dominação de uma classe por outra. Ora, a classe que explora economicamente só poderá manter seus privilégios se dominar politicamente e, portanto, se dispuser de instrumentos para essa dominação. Esses instrumentos são dois: o Estado e a ideologia (Chauí, 2006, p.82).

O passo seguinte é nossa compreensão de como se dá essa dominação política e ideológica no seio das relações de produção do modo de vida social. Explica a autora que a propriedade dos meios de produção material, no contexto dessas relações, define também a supremacia no campo das idéias tendo em vista a dominação de uma classe sobre outra. A chave para o não acirramento dessa percepção de divisão em classes é exatamente a percepção contrária, isto é das similaridades comuns, características supostamente comuns a todos, enfim idéias minimamente partilhadas como comuns. A produção dessas idéias, segundo a autora é feita pela “camada dos pensadores ou dos intelectuais” (p.86), encarregados da sistematização e transformação daquilo que pensa a classe dominante para consumo passivo dos dominados e que fariam parte dos

“ideólogos, membros da classe dominante ou da classe média” (p.86), porém integrados aos benefícios da classe dominante.

Há ainda um ponto essencial nessa estratégia relativo ao cuidado para que essa dominação e exploração não seja “percebida como violência, isto é como poder injusto e ilegítimo” (ibid, p.93), tendo em vista evitar-se reações de revolta. Diante disso há a preocupação e cuidados com a ocultação e dissimulação da realidade. Falando de ideologia como abstração e ilusão, a autora mostra a ideologia como inversão da realidade e na verdade como aparência do real. Assim, explica Chauí (2006), nossa sociedade dá a impressão de se constituir de vários proprietários de capital, mas na verdade a mais valia é trabalho não pago, a renda proveniente da terra é na verdade transformação em capital do trabalho não pago ao trabalhador da terra, enfim a única propriedade de fato é o capital em si.

Com essa visão metodológica, outros autores marxistas, como István Mészáros, colocam a educação no centro do metabolismo social capitalista com papel reprodutor carente de um vir a ser revolucionário para se tornar emancipatório. Em “Para Além do Capital” (2002), o autor, como Marx, mostra a falta e destruição de direitos, como forma de defender essa hegemonia e depois aborda a importância contributiva da educação como solução não formal e necessária para uma inversão de sua posição ao colocá-la “além do capital”.

A proximidade diagnóstica que sugerimos entre o modelo de mascaramento e manipulação política da educação no estado brasileiro, e a visão conceitual que Marx faz sobre ideologia reforça ainda mais essa opção de fundamentação e criação de base para o estudo pretendido. Ao identificarmos as ideologias presentes na prática política educacional em suas várias formas de construção e manutenção, a despeito de toda complexidade envolvida, é preciso compreender a necessidade de se trabalhar estrategicamente os pensamentos minimamente convergentes no seio de um ambiente hegemônico.

#### **1.4- Primeiras apreensões**

Nosso objetivo maior com esse estudo é o entendimento, através das reflexões históricas pesquisadas, de como os posicionamentos políticos acabam determinando

decisões e práticas pedagógicas voltadas aos interesses da dominação econômica. Exemplo bastante evidente dessa relação é o caso americano representado pelas idéias liberais de raiz oferecidas por Friedman e que prosperaram a partir do desenvolvimento político do Estado federalista americano. A educação criou corpo dentro dessa ideologia e instrumentalizou com excelência o processo de acumulação nesse país. Nessa direção há uma estreita convergência de concepções e a educação recebe os incentivos e recursos necessários para desenvolvimento e formação de centros de excelência.

Fato incontestável na visão dos autores estudados, principalmente Bourdieu (1998), refere-se ao ocultamento da realidade, como forma de garantir a exploração econômica e a dominação pela classe detentora do poder econômico, através do Estado que deveria estar a serviço do bem comum e interesses coletivos. De forma bastante complexa, esse processo de formação e sedimentação de comunicação ideológica se dá através das mais variadas formas de manifestações e práticas, sendo que uma delas é através dos chamados “intelectuais orgânicos” plantados ou convertidos pelas instâncias que fazem a gestão do capital.

A vulgata neoliberal, ortodoxia econômico-política tão universalmente imposta e tão unanimemente admitida que parece fora das influências da discussão e da contestação, não resulta da geração espontânea. É produto do trabalho prolongado e constante de uma imensa força de trabalho intelectual, concentrado e organizado em verdadeiras empresas de produção, difusão e intervenção. (ibid, p.7-8)

Na mesma linha vamos encontrar o depoimento de um ator importante no processo de gestão dos ideais neoliberais durante o governo do ex-presidente Bill Clinton, que, saindo do espaço acadêmico onde desenvolvera uma vida de pesquisas e estudos sobre as transformações econômicas em âmbito mundial, foi convidado a comandar o comitê de consultores para direcionar a política econômica americana. Joseph E. Stiglitz, prêmio Nobel de Economia de 2001, que manifesta toda sua decepção ao atuar em contato com os órgãos direcionadores das políticas econômicas internacionais, notadamente Banco Mundial e FMI, chega a afirmar que “acadêmicos envolvidos na elaboração de recomendações de políticas tornam-se politizados e começam a distorcer as evidências para que se adaptem às idéias dos poderosos”. (Stiglitz, 2002, p.12)

Não longe de nossa realidade, vamos encontrar a crítica de Sguissardi (2009), dentro do processo de elaboração das políticas educacionais, os mesmos “intelectuais orgânicos” ligados a entidades que por um lado alimentam e participam do debate intelectual e, por outro, ativamente participam de instâncias governamentais com “recomendações em grande medida afinadas com as desses organismos multilaterais e contrárias às teses defendidas por entidades representativas de dirigentes, docentes, funcionários e estudantes das universidades públicas.” (p.16-17)

Tomado por uma espécie de “cólera legítima,” como ele próprio diz, Bourdieu (1998) acende dois volumes de “*Contrafogos*” visando fornecer subsídios para todos aqueles que pretendem resistir ao “flagelo neoliberal.” (p.7)

O autor explora os padrões resultantes de relações de obrigação construídas na estrutura social que vivemos, composta das expectativas e ações que esperamos ver e que são esperadas de nossa ação individual e seus efeitos no conjunto social, onde assoma a figura reguladora do Estado que, segundo sua contundente análise, mergulhou em profunda crise ao ser assaltado pela tecnocracia e tirania dos especialistas, como Banco Mundial e FMI e outros que fizeram “do bem público um bem privado, da coisa pública, da República uma coisa sua.” (Bourdieu, 1998, p.38)

Chega a conclamar que a crise atual é uma oportunidade histórica para que o mundo rejeite a nova alternativa “liberalismo ou barbárie” (p.39) e seja enfrentado através das lideranças intelectuais de cada setor, combatendo o chamado inimigo em sua própria arena e assim, por exemplo, a ciência econômica precisa opor um conhecimento que destrua as “pretensas leis pétreas dos mercados financeiros” (p.40) respeitando mais os homens e suas realidades. Bourdieu (1998) acrescenta que o neoliberalismo em seus pressupostos e o discurso de “inevitabilidade” (p. 39) são impostos como óbvios.

Admite-se que o crescimento máximo, e logo a produtividade, é o fim último e único das ações humanas; ou que não se pode resistir às forças econômicas. Ou ainda, pressuposto que fundamenta todos os pressupostos da economia, faz-se um corte radical entre o econômico e o social, que é deixado de lado e abandonado aos sociólogos, como uma espécie de entulho. (Bourdieu, 1998, p.44)

Há dois argumentos funestos que são lembrados pelo autor. Um deles é que “a força da ideologia liberal se apóia em uma espécie de neodarwinismo social: são os melhores e os mais brilhantes, como se diz em Harvard, que triunfam.” Citando Max

Weber, lembra que os dominantes têm sempre necessidade de uma “teodicéia dos seus privilégios”. (Bourdieu 1998, p. 59). Com isso, o discurso sempre reforça a idéia que, se de um lado há os vencedores, obviamente do outro se alinham os perdedores. Essa justificativa para perdão da meritocracia exacerbada coloca no centro do discurso a competência de quem merece os louros da vitória e ainda o que chama de “miséria do desempenho escolar” como um responsável pelo sofrimento social.

O autor ainda afirma que essa filosofia está implícita no sistema escolar e que já está interiorizada e bastante arraigada, em parte, como afirmado anteriormente, porque os intelectuais, de forma confusa, participam desse jogo ideológico da competência porque fazem parte dos dominantes, mesmo que dominados. Em “Contrafogos” (1998), afirma que a transição para o liberalismo foi feita de forma insensível, quase imperceptível e seus efeitos de longo prazo sempre foram ocultados, permanecendo dissimulados.

A crise financeira recente tomou de sobressalto o mundo capitalista, mas, na verdade, estava instalada em suas entranhas de forma quase imperceptível e suas verdadeiras causas estavam mascaradas pelo crédito fácil e pelo aparente progresso que o capital financeiro oferecia a uma parcela maior de investidores. O dinheiro público foi mobilizado pelo Estado em socorro à estabilidade financeira mundial. Esse é o discurso midiático justificador, difícil de ser avaliado tendo em vista a extensão e número de pessoas atingidas em seus efeitos, porém, indubitavelmente, parece que Bourdieu (1998) também mostrou seu acerto antevendo a necessária reação à onda sem limites do capitalismo neoliberal.

Novas regras econômicas parecem surgir em âmbito internacional como reação em cadeia dos países que tiveram que mobilizar suas reservas financeiras e com isso pagando o preço de atrasos em seus resultados de crescimento.

Leonardo Boff, entretanto, vai além dessa perspectiva ao dizer que essa crise, mais que econômico-financeira é uma crise de humanidade. “Atingiram-se os fundamentos que sustentam a sociabilidade humana – a confiança, a verdade e a cooperação – destruídos pela voracidade do capital. Sem eles é impossível a política e a economia. Irrompe a barbárie” (2008, s/p).

Um ano depois, por ocasião da XV Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas realizadas em Copenhague, diante do insucesso no fechamento de

acordos plenamente favoráveis à humanidade, Boff novamente se manifesta ao dizer que

[...] os líderes mundiais demonstraram mais uma vez preferência pelo desenvolvimento do capital em detrimento da vida. Ainda assim, a postura de desdém para com os problemas climáticos do planeta não está engessando as ações da população na luta por pequenas mudanças. A evidência dada à causa ambiental tem servido para gerar consciência e, aos poucos, mudar maus hábitos de consumo. “O lugar mais imediato é começar com cada um” (grifo autor, Boff, 2009, s/p.)

Boff demonstrara sua descrença nos políticos devido ao fato concreto que todas as discussões em torno da crise financeira levavam em conta no G20 o salvamento do sistema econômico financeiro com correções e regulações voltadas aos quase 600 trilhões de dólares mobilizados em capital especulativo contra os 60 distribuídos no processo produtivo de geração de bens e afirmava que essa crise estava instalada no seio de outras crises ainda mais graves como é o caso do aquecimento global, que certamente ainda causará os flagelos esperados e ainda a crise de sustentabilidade da Terra, em função de seu esgotamento exploratório pelo capitalismo consumista.

Precisamos de um terço a mais de Terra. Quer dizer, a Terra já passou em 30% sua capacidade de reposição. Ela não agüenta mais o crescimento da produção e do consumo atuais como é proposto para cada país. Ela vai se defender produzindo caos, não criativo, mas destrutivo. Aqui reside o limite do capital: o limite da Terra. Isso não existia na crise de 1929. Dava-se por descontada a capacidade de suporte da Terra. Hoje não: se não salvarmos a sustentabilidade da Terra, não haverá base para o projeto do capital em seu propósito de crescimento. Depois de haver precarizado o trabalho, substituindo-o pela máquina, está agora liquidando com a natureza. (Boff, 2009, s/p.)

Na mesma linha escrevem atualmente diversos educadores, gritando ao mundo que a crise vivida atualmente não é outra senão uma crise civilizatória como em Braga, 2010, ao apontar que

Os imperativos capitalistas conseguiram produzir uma (des) ordenação hierárquica nas prioridades do desenvolvimento humano permitindo o crescimento do foco consumista-produtivo como única forma de se perseguir a melhoria da qualidade de vida no planeta e dessa forma mergulhou no conhecido e falido estado de contradições absurdas. Não dá para aceitarmos que apenas 4% da população mundial consuma 25% dos recursos energéticos e de matérias primas do mundo e ainda recusam apoio às convenções ambientais como o tratado de Kyoto. Não dá para aceitarmos também que países poluidores lutem apenas pela idéia de poderem comprar “direitos de poluição” dos países do Terceiro Mundo. Isso só é possível acontecer devido à falta de foco no humanismo e ao desequilíbrio das forças reguladoras da

citada governança global, estruturada no desejo e poder de alguns poucos países. O que vemos como resultado é o crescimento desregrado da produção para alimentar o crescimento desenfreado do consumo e vice versa (p.30).

Observa-se que as concepções educacionais emancipatórias nascidas no iluminismo com Rousseau e depois colocadas nas práticas discursivas legislativas por Condorcet na França, cotejadas às contraposições liberais, perderam força ao longo da história subjugadas pela predominância das imposições do modelo capitalista e seus desdobramentos nas determinações políticas de formação dos estados ocidentais. Na verdade, esses autores liberais contrapunham-se ao feudalismo como princípio e ao idealismo centrado na valorização do indivíduo. O grande motor desse direcionamento, nos lembra Leonardo Boff, pode estar no terceiro livro do Capital, com Marx deixando claro que

[...] o ponto de partida e de chegada do capital é o próprio capital em sua vontade ilimitada de acumulação. Ele visa o aumento sem fim da produção, para a produção e pela própria produção, associada ao consumo, em vista do desenvolvimento de todas as forças produtivas, em detrimento aos fins humanitários que dão sentido à vida social. (Marx, s/d, apud, Boff, 2009, s/p.)

O melhor dos mundos prometido pelo neoliberalismo não aconteceu, mostrando-nos que a desregulação econômica e a ditadura dos mercados sufocou a organização social e se apoderou do Estado de todos e para todos, transformando-o em Estado mínimo para a defesa dos interesses de poucos. As crises incluindo a mais recente, produzidas no seio do capitalismo, longe de significar uma síntese revolucionária, serviram apenas como freios limitadores. De acordo com Batista (1994), é possível a leitura hoje que o consenso de Washington, mostrado por dentro por um dos agentes intervenientes nesses processos do Estado nacional e que tiveram a possibilidade de enxergar de perto os trâmites intervencionistas que o caracterizaram, definitivamente tornou-se figura histórica e esclarecedora do mecanismo de formação das políticas econômicas para a América Latina a partir dos anos noventa.

No caso do Brasil, a educação como totalidade enquanto mecanismo de preparação do indivíduo para o exercício de seu papel social parece experimentar nuances relativas à maioria dos aspectos críticos levantados até aqui, carecendo de uma base de estruturação na direção de objetivos concretamente reconhecidos como emancipatórios. Essa avaliação será retomada nos comentários finais após levantamento

e análise dos conteúdos planejados para a educação brasileira durante o período delimitado.

Ao focarmos essa análise na educação superior, objetivo da pesquisa, é necessária uma reflexão sobre as bases históricas em que foi construída a sociedade brasileira em suas origens de formação étnica e política, notadamente quanto à forma de estabelecimento dos dispositivos constitucionais e suas dificuldades nas convergências em direção aos aspectos educacionais.

## **CAPÍTULO II**

### **POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E SEUS CONDICIONANTES SÓCIO-HISTÓRICOS**

O entendimento das origens portuguesas se faz necessário para a compreensão do contexto social e político em que a educação brasileira toma corpo. Neste capítulo, descrevemos resumidamente os primeiros passos para entendimento da chegada dos portugueses enquanto conquistadores e ao mesmo tempo destacando suas marcas de aculturadores trazendo como características o temor a Deus e ao absolutismo real.

A força culturalizante e o impulso para nossa educação superior chegam com a fuga da família real trazendo à colônia as sementes de nossa cultura miscigenada.

#### **2.1 – Nossas origens Coloniais e as Construções Republicanas**

Longe de preocupações com o detalhamento histórico, buscamos inicialmente uma compreensão acerca daqueles que aqui chegaram há mais de 500 anos atrás e que, sendo ou não os primeiros, foram os que aqui “pisaram sua cultura”. Trazendo um conceito humanístico e de história vista sempre pelo olhar contemporâneo de seus protagonistas, Paiva (2007, p.7-11) nos ensina a empreender um esforço em compreender melhor nossa própria história como nação, a partir do reconhecimento que a história é e foi feita por indivíduos comuns, dotados de interesses, medos e ações visceralmente pessoais, ligados ou não ao propósito de sua pátria. Sob esse prisma tentaremos buscar a compreensão sobre a única forma esperada de colonização e de abordagem aos indígenas que aqui viviam.

Como entender a ética do raciocínio conquistador e punitivo desses portugueses que se proclamavam cristãos e pareciam tão cheios de religiosidade e temor a Deus?

A história de Portugal, quando compreendida desde suas raízes, revela claramente os lentos processos de transformação que o povo que habitava em suas terras sofreu através do tempo.

Em Chandeigne (1992) verificamos que desde seu início, por sua posição geográfica, Portugal era o limite entre a Europa e o mar, e essa posição díspar marcou e marca até hoje não só os limites do país como também as características de seu povo. Durante séculos, a convivência foi a chave para a sobrevivência dos povos isolados, impossibilitados de fugir de seus invasores por mar e por terra, e com suas diferentes culturas eram obrigados a coexistir e por vezes amalgamando-se desenvolviam uma existência híbrida única. O contato com vários povos foi, portanto, uma característica marcante dos portugueses o que, sem dúvida, trouxe-lhes o aprendizado e incorporação de inúmeras experiências.

Segundo esse autor, da mesma forma há o registro histórico da guerra de reconquista, expulsando mouros e árabes da península ibérica e restabelecendo a sagrada fé católica além das absorções culturais e científicas, dentre as quais se destacam os conhecimentos que seriam importantes para o desenvolvimento das habilidades e conhecimentos marítimos. Portugal, com sua posição geográfica privilegiada no continente europeu, com a exigüidade de espaço para exploração agrícola e com os conhecimentos adquiridos no contato com as várias culturas, além de uma situação de Estado nacional já de há muito estabilizada, lançou-se na direção dos caminhos para o mar atrás de atividades comerciais que representariam o futuro de sua participação no mundo capitalista emergente do comércio europeu.

Ceuta, uma cidade estratégica no estreito de Gibraltar dominada por corsários mouros que prejudicavam visivelmente o comércio com o oriente foi a primeira conquista portuguesa, que depois espalhar-se-ia por toda a costa do continente africano.

O infante D. Henrique, com sua vontade de reconhecer as costas da África depois da conquista de Ceuta, em 1415, cercou-se de peritos, cosmógrafos e cartógrafos, “mestres das cartas de marear”, dos quais alguns tinham vindo de Gênova ou Maiorca. (Chandeigne, 1992, p., 62 grifo autor)

Com as conquistas que se seguiram, Portugal foi capaz de circundar a África e chegar às Índias, quebrando assim o monopólio de especiarias de Gênova e Florença e adquirindo lucros vultosos. O pioneirismo, entretanto exigia ainda garantir esse comércio lucrativo e, para tanto, a Coroa portuguesa mantinha uma frota poderosa patrulhando a costa africana, tanto no oceano Atlântico como no Índico.

Esse novo equilíbrio firma-se desde princípios do século XV. Dela derivará não somente todo um novo sistema de relações internas do continente, mas, nas suas conseqüências mais afastadas, a expansão ultramarina. O primeiro passo foi dado, e a Europa deixará de viver recolhida sobre si mesma para enfrentar o Oceano. O papel de pioneiro nessa nova etapa caberá aos portugueses, os mais bem situados geograficamente, no extremo desta península que avança pelo mar [...] (Prado Jr, 1989, p. 42)

O comércio e a vocação portuguesa para o mar atenderam, na verdade, à necessidade expansionista da coroa portuguesa por quaisquer formas de riquezas que pudessem simultaneamente consolidar o status de Portugal e atender as demandas mercantilistas européias.

A vida em reino unificado desde o século XII possibilitou o crescimento e desenvolvimento de Portugal com vantagens comparadas a outros países europeus. Conforme descreveu Paiva (2006 p.45), foi crescendo o sentimento de um só corpo social com sua forma de ser própria, onde cada grupo se acomodou no seu lugar, com sua função e sob a ordem real distribuidora da justiça, posta por Deus e pronta, entretanto deixando bem explicitado que, embora com projeções por vezes iguais, o interesse mercantil sobrepujava o interesse religioso na colonização. “Colonização e evangelização aparecem como duas metas independentes e de igual projeção.” (p.45)

Segundo este autor, retiramos algumas conclusões importantes para o entendimento deste florescer comercial e mercantilista do modo de ser português e que o levou para o mar em busca de riquezas: o modelo mercantil concentrando ainda mais o poder real em função do empreendedorismo e reduzindo o poder dos *senhores*; a burocratização do Estado em função dessas atividades reais onde tudo girava em torno da mercadoria, do lucro e da racionalidade comercial, os séculos XI, XII, e XIII foram de crescimento e enriquecimento dos comerciantes com a imposição do comércio, agricultura e o conhecimento.

O crescimento da população gerou a natural necessidade de aumentar o abastecimento e, finalmente, a Guerra dos 100 anos obrigou o comércio à navegação oceânica e a construção naval se tornou um dos pilares do processo econômico. E é nesse contexto que as competências portuguesas assomam e com o poder político do Rei, o grande mercador, as condições favoráveis e necessidades imperiosas fazem o encontro e o motor das grandes navegações. Esta conjugação de fatores, incluindo os previamente citados faz dos portugueses os primeiros a partirem para as grandes navegações em busca de riquezas e a se aventurarem pelo oceano Atlântico.

A essa adição de estrangeiros, registra-se ainda um dado bastante interessante e que acaba impactando a vida lisboeta. Miceli (1998), descrevendo a Lisboa quinhentista menciona a “numerosa corrente exótica de várias origens iniciada com a armada de Antão Gonçalves, vindo da Guiné em 1441 trazendo escravos de variadas raças, negros, índios e mouriscos e que incorporados aos lares exerceram as mais variadas influências” (p.53). Há que se registrar aqui que segundo o autor, a escravidão negra fez parte da vida normal do lisboeta, já que até famílias de classe pouco abastada ou até média chegaram a adotar escravos, tal foi sua proliferação no reino.

Religiosos por imposição cultural, movidos por uma ética que os levava na direção das conquistas e riquezas a qualquer custo, o comportamento desses portugueses perante os povos conquistados nada mais é do que o reflexo cultural de uma nação onde os valores se cruzam e se sobrepõem de acordo com sua validade mercantil. Nossa sociedade contemporânea, de alguma forma é fruto desse cruzamento de valores e, nesse sentido, é importante a compreensão da forma de ser para a identificação das pessoas e da sociedade. Olhar para essa realidade e entender um pouco mais o passado colonial afetando nosso presente. “Os grandes traços da forma de ser brasileira, só podem ser entendidos na medida em que buscamos as origens de sua história, observando nas vivências os diversos significados que foram adquirindo.” (Paiva. 2007, p.5)

Ainda em (Paiva 2007), encontramos a grande importância da religiosidade portuguesa “impregnando a cultura brasileira” e colocada pelo autor como uma categoria de análise, independentemente da compreensão que os próprios portugueses tinham na prática imposta pela igreja. Explica ainda o autor a importância do entendimento da experiência histórica moldando portugueses através de uma vivência concreta que nos permite interpretar como “modo de ser do eu” (p.7) significando toda a realidade do homem português que aqui chegou. Assim, é possível inferirmos também que a mesma experiência de forma de ser e agir tenha exercido concretas influências que foram sendo re-experimentadas ao longo do tempo, contribuindo, conforme este autor, em nossa formação cultural ou “forma de ser em sociedade” (p.8), construída e expressa através das relações e dos processos de transformação resultantes. E no qual o homem português só tem uma alternativa como atitude: temer a Deus porque disso depende sua salvação ou então para não ser punido.

Em Bosi (1992) podemos compreender o choque da colonização pelo significado das palavras cultura, culto e colonização, derivadas do verbo latino *colo*, e suas flexões em *cultus* e *culturus*, ou seja, ocupar, tomar conta, mandar, explorar o solo. No particípio passado, não só significando a terra cultivada como também o “culto aos mortos e amarrando os dois significados desse nome-verbo que mostra o ser humano preso à terra e nela abrindo covas que o alimentam vivo e abrigam morto” (p.14). O particípio futuro *culturus* indicando aquilo que vai ser trabalhado ou cultivado tanto na terra como no ser humano para garantia da reprodução social. O autor traz ainda a idéia de cultura mais próxima de *colo* em seu significado de trabalho e assim aculturar adquirindo o significado de “domínio sistemático do homem sobre a matéria e sobre outros homens” (p.17), e assim adaptá-lo a um padrão considerado superior.

Nesse sentido, Bosi traz para nossa compreensão o significado da ação colonizadora em busca do progresso em seu ímpeto mercantilista para atendimento da burguesia européia, funcionando como fornecedor importante desse mercado e constituindo-se em “efeito e estímulo dos mercados metropolitanos na longa fase que medeia entre a agonia do feudalismo e o surto da Revolução Industrial” (p.20).

Em síntese, o autor vincula a colonização do Brasil aos interesses dos mercados de escravos, açúcar e ouro, com utilização de mão de obra quase que exclusivamente escrava, desprovida de qualquer alternativa evolutiva a não ser a fuga para os quilombos. No aspecto político o absolutismo real é presente em um Estado colonial de representação constituído por governadores, juntas de fazenda e justiça, provedores, ouvidores, procuradores, interventores etc., como fiéis reprodutores desse absolutismo. Esse mandonismo, segundo Bosi, “engendrou um estilo de convivência patriarcal e estamental entre os poderosos, escravista ou dependente entre os subalternos” (p.25).

Esse perfil colonizador absolutista sustentado pela fé religiosa e pelo temor punitivo vai marcar nossa história até que as influências iluministas determinem os efeitos republicanos. O primeiro período da educação no Brasil, de acordo com Saviani (2008), inicia-se com a chegada dos primeiros jesuítas em 1549, chefiados por Manoel da Nóbrega, e estende-se por 210 anos, com uma pedagogia centrada nos valores religiosos do “*Ratio Studiorum*”. A Missão pedagógica em sua primeira etapa foi, portanto, em linha com a missão conferida por Dom João III aos jesuítas, de

aculturação aos valores dos conquistadores e à conversão para a religião católica, caracterizada como “período heróico” que se estende até a morte de Anchieta em 1579.

O “*Ratio Studiorum*”, de caráter universalista, segundo Saviani (2008) constituiu-se no primeiro movimento de uma pedagogia sistematizada em torno de uma visão essencialista de homem a quem a educação cabia moldar em sua existência individual para a essência universal que o caracteriza como ser humano. De orientação tomística e aristotélica essa educação predominou no Brasil até 1759, enquanto perdurou a presença dos jesuítas. Como criação divina, o “homem deve empenhar-se em atingir a perfeição humana na vida natural para fazer por merecer a dádiva da vida sobrenatural.” (p.58) A educação jesuítica atingiu proporções de dominância não somente em termos de formação intelectual como em crescimento e difusão dos colégios através do mundo.

A reforma pombalina desmontou essa orientação na direção de uma recuperação portuguesa voltada à modernidade e se deu por inúmeras razões cujos detalhes não fazem parte do escopo desta pesquisa, entretanto, deixando à mostra que as idéias pedagógicas em vigor não coexistiam com os anseios da burguesia dominante ou com a forma como os religiosos administravam seus bens divinos e interesses temporais, sempre em vantagem competitiva com os laicos, conforme escreve Saviani (2008):

Concorriam, pois, com os empreendedores seculares em condições vantajosas, pois, além de contar com frequentes doações, com os favores reais e isenção de tarifas, desfrutavam de mão de obra gratuita dos índios reunidos em aldeamentos dirigidos pelos jesuítas. (p.69)

Segundo o autor, as reformas, proclamadas como caminho para o desenvolvimento cultural na direção das luzes e das idéias empiristas nos mais variados setores da vida portuguesa, ocorreram com muito vigor na educação e com a nomeação de Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marquês de Pombal, como ministro do rei Dom José I em 1750. Após passagem por vários cargos importantes e tendo tido grande crescimento pessoal com o sucesso na recuperação de Lisboa após o terremoto de 1755, apresenta ao rei Dom José I os nove princípios básicos do Novo Estado que, entre outros, instituiu a política dos diretórios visando a subtrair os indígenas do controle eclesial; expulsou os jesuítas e determinou o fechamento dos colégios jesuítas; vinculou a Igreja ao Estado, tornando-a independente de Roma; secularizou a Inquisição

tornando-a um instrumento do Estado e decretou a reforma dos estudos menores e maiores, ou seja, a reforma do ensino médio e superior.

Assim, o ensino superior, que consistia, na Universidade de Coimbra, do ensino em quatro faculdades, Teologia, Cânones, Direito e Medicina, foi acrescido de Filosofia e Matemática. Além de várias outras alterações em critérios admissionais, ensino e exigência de línguas, foram também substituídos os livros medievais, entre eles a Suma Teológica de Santo Tomás de Aquino. “As Faculdades de Filosofia e Matemática vieram dar o caráter tipicamente moderno e iluminista à reforma dos estudos maiores.” (Saviani 2008, p.92)

A educação superior no Brasil virá à reboque da transferência da corte portuguesa para o Brasil entre 1808 e 1821. Segundo Azevedo (1976), no bojo dessa mudança veio também a transferência de 15 mil pessoas para viver numa grande aldeia de 45 mil pessoas. Relata o autor que no conjunto de uma série de medidas voltadas ao atendimento das primeiras e principais necessidades do reino com D. João de Bragança vieram a abertura dos portos brasileiros ao comércio estrangeiro (1808), o início da publicação da *Gazeta do Rio de Janeiro* (1808), a primeira biblioteca pública (1810) iniciada a partir da doação de 60 mil volumes da própria biblioteca real e as escolas de formação técnica em economia, agricultura, química destinadas à formação de profissionais necessários para o desenvolvimento requerido na nova condição de Reino Unido a Portugal e Algarves. Nesse conjunto, surgiram então as escolas de ensino superior como a Academia da Marinha (1808), a Academia Real Militar (1810), Curso de Cirurgia no Hospital Militar da Bahia, cursos de Anatomia e cirurgia cujas ampliações deram origem ao ensino médico no Brasil. Embora essas escolas tenham sido criadas notadamente no espaço restrito de Rio de Janeiro e Bahia, o autor considera esse período uma das mais importantes para a evolução cultural do país que teria sua independência proclamada em 1822 com a fundação do Império do Brasil (Saviani, 2008, p.71).

De qualquer forma, é importante a observação através dos relatos históricos que a Educação e sua pedagogia, no período abordado foram postas de forma a atender os interesses da classe dominante nos níveis menores e maiores, pelo esforço em desenvolver culturalmente os nascidos no seio da burguesia e nobreza. Obviamente, a pedagogia adotada destinava-se a aculturar os dominados ajustando-os para o trabalho exploratório e mantendo-os submissos e temerosos.

## 2.2 - Política Educacional Brasileira nas Constituições e o Ensino Superior

A Constituição enquanto expressão substantiva maior de nossas regras de convivência política, econômica e social deve significar um instrumento de extrema valia para a organização e gestão de nossas vidas em comum onde quer que estejamos, seja no campo, nos municípios ou nas grandes metrópoles.

Além de nortear o funcionamento social e institucional, representa a fonte de nossas crenças éticas e traduz a visão e os valores atribuídos aos objetos e conteúdos nela encerrados. Constituição significa, segundo o dicionário Houaiss da língua portuguesa (2001), e no sentido jurídico,

O conjunto das leis fundamentais que rege a vida de uma nação, geralmente elaborado e votado por um congresso de representantes do povo, e que regula as relações entre governantes e governados, traçando limites entre os poderes e declarando os direitos e garantias individuais; carta constitucional, carta magna, lei básica, lei maior. É a lei máxima, à qual todas as outras leis devem ajustar-se. De nexa formal com seu sentido etimológico latino, *constitutio*, *onis*, significa lei, decreto, edito, norma, estatuto e constituição. (p.813)

Existem inúmeras outras informações importantes a pesquisar sobre origens e significados que o termo encerra, entretanto, é suficiente o entendimento que, ao falarmos de Constituição, falamos com o sentido dado aqui, apresentando-a como o contrato maior estabelecido para regular nossa vida política, social, econômica, e fonte para derivações de inúmeras outras regras complementares. Vale notar que a definição adotada nesse dicionário registra que a constituição é geralmente elaborada e votada por um congresso de representantes do povo. Veremos ao longo dessa pesquisa que, de fato, nem sempre foi assim de forma democrática e representativa.

O Brasil tem em sua história 8 constituições, num intervalo de 164 anos, refletindo as grandes dificuldades de amadurecimento político e democrático, repercutindo ao longo desse período a luta ideológica de dominação da parcela economicamente mais forte. As constituições representaram um desembocar e ao mesmo tempo um nascer do embate constante pelo poder e dominação na sociedade brasileira e invariavelmente vamos encontrar, neste estudo, o poder econômico como condutor maior dos objetivos. É claro que o desenvolvimento social é buscado, porém, jamais aparecendo como destaque de primeiro plano.

Em seu livro *A Educação para Além do Capital*, lançado no Fórum Mundial da Educação de 2004 em Porto Alegre, István Mészáros faz uma ancoragem inicial de seu pensamento citando Paracelso, José Martí e Marx. Deste último, vai buscar a terceira tese sobre Feuerbach.

A doutrina materialista relativa à mudança de circunstâncias e à educação esquece que elas são alteradas pelo homem e que o educador deve ser ele próprio educado. Portanto, esta doutrina deve dividir a sociedade em duas partes, uma das quais é superior à sociedade. A coincidência da mudança de circunstâncias e da atividade humana ou da auto-mudança pode ser concebida e racionalmente entendida apenas como prática revolucionária. (Marx, 1845:1982, p.12)

O autor identifica os antagonismos de cunho ideológico criados em torno da atividade humana, como os fatores bloqueadores do caminho para a mudança absolutamente necessária que se faz para a emancipação e reforça sua tese sobre a imperatividade de se instituir de forma irreversível a mudança estrutural radical, de forma a nos levar para além do capital no sentido genuíno e educativamente viável do termo.

Mészáros (2004) segue a apresentação de suas idéias mostrando essa imperativa necessidade da auto revolução pela educação dizendo que – “as soluções não podem ser apenas formais; elas devem ser essenciais”. (p.35). Quanto a isso, Frigotto complementa em sua apresentação deste mesmo livro dizendo que

[...] trata-se de construir um pensamento educacional contra-hegemônico antagonico combatendo a internalização e a consciência de subordinação dos valores mercantis mediante uma teoria e uma práxis educativa emancipadora. Isto se torna possível porque o sistema do capital não é eterno e expressa contradições insanáveis. (Frigotto, 2008)

Com essa introdução, podemos estudar a evolução histórica do processo constitucional brasileiro observando a permanente subordinação dos valores humanos aos econômicos, o que faz com que até hoje se verifique vínculos da defasagem entre a educação e o desenvolvimento em nosso país, com as contradições políticas causadas pela luta entre as várias facções das camadas dominantes na estrutura do poder. (Romanelli, 1978). Partindo do pressuposto que a Constituição de 1988 representou realmente nosso maior estágio de desenvolvimento político, tendo em vista as inúmeras experiências malogradas com nossas tentativas de convivência democrática, porém um momento de maturidade dos que aprendem com as experiências e assim constroem suas

histórias. As observações que se seguem levaram em conta informações levantadas nas próprias constituições depositadas na biblioteca do Senado Federal, acessadas via internet durante o mês de novembro de 2008. O caminho inicial para busca de dados foi o [www.planalto.gov.br.com.br](http://www.planalto.gov.br.com.br).

### **2.2.1- Constituição Imperial de 1824**

O Brasil se tornara independente em 7 de Setembro de 1822 e a constituição significaria a verdadeira coroação do processo e de D.Pedro I. A preparação desse processo se dera com a convocação da Assembléia Geral Constituinte por decreto do Príncipe D.Pedro I no dia 3 de junho de 1822. A tarefa era produzir uma Constituição que formalizasse a independência política do Brasil em relação ao reino português. De acordo com Saviani (2008) “no discurso de inauguração e instalação dos trabalhos da Assembléia Constituinte, o Imperador destacou a necessidade de uma legislação especial sobre instrução pública.” (p.119). Foi instituído para esse fim um prêmio à melhor proposta que pudesse gerar um “Tratado Completo de Educação da Mocidade Brasileira”. O embate político mudou, entretanto, a trajetória de uma constituição que deveria ser elaborada e votada e acabou sendo outorgada.

Em Fávero (2001), verificamos que embora o projeto educacional para o Brasil tivesse sido discutido em meio a “arrazoados patrióticos e exultantes” (p.50) tudo não passou de discursos inflamados e eivados de interesses dos participantes em levar para suas províncias as propostas de universidades. O anteprojeto constitucional tinha influências da ilustração com relação à soberania nacional e ao liberalismo econômico. Essa facção desejava afastar-se do risco da recolonização portuguesa e ao mesmo tempo limitar o poder absolutista de D.Pedro I transferindo o controle das forças armadas para o parlamento e poder de veto apenas sobre a Câmara. D.Pedro I se volta contra a Constituinte e aproxima-se do partido português que dessa forma polariza o jogo político com os senhores rurais que constituíam o partido brasileiro, sobrevivendo um período de inúmeras hostilidades. Acontece então a dissolução da Assembléia Constituinte em 12 de novembro de 1823 e a nomeação de um Conselho de Estado formado por 10 membros que redigiu então a Constituição outorgada em 25 de março de 1824.

De acordo com as observações diretas do texto constitucional e observações introdutórias em Cunha (2008), seus principais pontos foram: inspiração no constitucionalismo inglês considerando que nesse instrumento deve ser considerado apenas aquilo que se refira aos poderes do Estado e às garantias individuais; religião católica oficializada pelo Império; filosofia liberal com governo monárquico, unitário e hereditário; voto censitário e não secreto; eleições indiretas com paroquianos elegendo os provincianos e estes os deputados e senadores. A tabela de renda para o voto censitário era respectivamente de 100, 200, 400 e 800 mil réis respectivamente; submissão da Igreja ao Estado; 4 poderes, sendo executivo, legislativo, judiciário e moderador, dos quais apenas a Assembléia Geral, formada pela Câmara dos Deputados era eleita e renovada a cada 4 anos. Os demais poderes tinham o domínio total do imperador. Como exemplo dessa estrutura, temos que o poder moderador era pessoal e exclusivo do próprio imperador e assessorado pelo Conselho de Estado que era vitalício e nomeado pelo imperador.

O processo político, a partir dos embates na assembléia, mostra a importância dos valores da sociedade ruralista na gênese de nosso processo constitucional e da força natural presente na ideologia portuguesa marcada pela vocação absolutista e antidemocrática. A educação, não poderia mesmo ter recebido melhor ênfase para os ideais de submissão à classe economicamente dominante. O Império do Brasil era então um Estado centralizado de Poder Monárquico hereditário e constitucional regido por um diploma legal que se tornou o de maior longevidade na história das constituições vigorando até 1891, portanto 67 anos. A partir daí o brasileiro deixou de ser súdito da Coroa Portuguesa e passou a ter a condição de cidadão do Império em um estado de direito cuja referencia externa era a Revolução Francesa de 1789 que inspirou o respeito das liberdades e garantias individuais, os direitos de cidadania, entretanto, mantido dentro de um desenho social de distinção rígida de classes erigidas pelo poder econômico.

A educação surge em nossa primeira Constituição como matéria de competência do Poder Moderador. As Assembléias provinciais não podem legislar sobre matérias consideradas politicamente estratégicas. Segundo Romanelli (1982), “a Nação, se tomada na acepção dada pela Constituição Imperial, é reduzida ao Império. A associação política de todos os cidadãos forma uma nação livre que não admite qualquer outro laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência” (Artigo

1º). A educação era pela força da tradição humanista muito valorizada, porém um risco se, fora do controle imperial, pudesse favorecer as emancipações políticas e desenvolvimento de processos de rebeldias nas províncias.

Aparece referida no Título 8, em disposições gerais e garantias dos direitos e políticas dos cidadãos brasileiros, no artigo que trata da inviabilidade dos Direitos Civis e Políticos, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade. Ficam garantidas na constituição do Império a “instrução primária gratuita a todos os cidadãos”, (Artigo 179, XXXII) e “Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos as Ciências, Belas Letras e Artes” (Artigo 179, XXXIII).

No capítulo destinado à definição de competências fica definido que a Assembléia Geral (Artigo 110) e a Câmara dos Deputados (Artigo 111) cuidarão dos mestres escolhidos e nomeados pelo Imperador que serão pagos pelo Tesouro Nacional, cobrados e avaliados pela Câmara dos Deputados.

Esse modelo seguirá até a abdicação de D. Pedro I quando os liberais participantes da nova estrutura de poder tomam medidas para descentralização política em favor das províncias. Antecipando-se aos processos de descentralização, a lei de 1827 em seu artigo segundo e que acabou consagrando o dia 15 de outubro de 1827 como o Dia do Mestre determinou que “em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias”, ensejando então aos Municípios a participação no processo educacional através de suas respectivas câmaras.

Apenas a título de esclarecimento, em relação ao ensino superior, a Assembléia Constituinte e Legislativa dissolvida por D. Pedro I em 12 de novembro de 1823 chegara a aprovar em sessão de 4 de novembro a criação de duas Universidades: uma em São Paulo e outra na cidade de Olinda (Saviani, 2008 p. 123).

Com a reabertura do Parlamento em 1826, novamente um arcabouço de estrutura para a instrução pública foi novamente discutido tendo por base as idéias contidas na Memória de Martin Francisco, que por sua vez se respaldava no ideário de Condorcet, porém novamente rejeitado. Segundo Saviani (2008), vale esse registro apenas para a constatação que havia a busca pelas idéias modernas para a educação.

É preciso também registrar que a Constituição de 1824 recebeu uma Emenda, conhecida como o Ato Adicional de 1834, aprovada pela Lei nº 16, de 12 de agosto,

descentralizando o ensino e atribuindo à Coroa a função de promover e regulamentar o ensino superior e às províncias a responsabilidade quanto ao ensino elementar e secundário. O Ato Adicional também extinguiu os Conselhos Gerais das províncias e criou as assembléias provinciais com poderes para legislar sobre economia, justiça e educação. Com essa modificação o ensino brasileiro perdeu seu caráter de unidade, anteriormente totalmente controlado pelo poder monárquico e agora pelos liberais oriundos da luta pela Independência e participantes da Constituinte de 1823. (Sucupira, 2001, p. 61-67)

## **2.2.2- Constituição Federal de 1891**

Promulgada em 24 de fevereiro de 1891 foi a primeira constituição do período republicano e teve em Prudente de Moraes e Rui Barbosa seus principais autores. (Fausto, 2007, p. 249-251). Inspirada no modelo norte-americano de República federativa liberal, descentralizou os poderes, deu grande autonomia aos municípios e às antigas províncias que foram chamadas de “estados” Criou os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário interdependentes, sendo que para os dois primeiros foi instituída eleição pelo voto direto e popular. Foi abolido o poder moderador, símbolo da monarquia. Estabeleceu regime presidencialista com mandato de 4 anos sem direito à reeleição para o mandato seguinte, porém permitido para o subsequente. Os senadores deixaram de ter cargo vitalício; o voto continuou a ser a descoberto e com assinatura, para homens maiores de 21 anos, à exceção de analfabetos, mendigos, soldados, mulheres e religiosos sujeitos a voto de obediência.

Conforme Cunha (2006), assim como no regime americano federalista, os estados da Federação passaram a ter suas constituições hierarquicamente organizadas em relação à constituição federal. A Igreja Católica perdeu exclusividade no Estado brasileiro, conseqüentemente deixando de ser oficial. As eleições não mais seriam feitas nas Igrejas. Foi consagrada a liberdade de associação e de reunião sem armas, assegurado o direito amplo de defesa, abolidas as penas nas galés, e instituído o habeas corpus. Aos juízes federais ficou garantido: irredutibilidade dos vencimentos, vitaliciedade e inamovibilidade.

O primeiro Presidente da República foi o Marechal Deodoro da Fonseca, líder do golpe que havia derrubado a Monarquia em 15 de novembro de 1889. Foi eleito ainda indiretamente em fevereiro de 1891 pelos membros do Congresso. Em novembro do mesmo ano assume outro Marechal, o vice, Floriano Peixoto devido à renúncia de Deodoro da Fonseca. Assim se inicia a Primeira República, período político que vai até 1930.

O ensino superior permaneceu como competência do poder central, porém agora sob responsabilidade do Congresso.

Pelo artigo 34, parágrafo 30, cabe ao Congresso legislar privativamente sobre o ensino superior e ainda: a) animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a migração, a agricultura, a indústria, e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais; b) criar instituições de ensino superior e secundários nos estados, porém não de forma privativa. c) prover a instrução secundária no Distrito Federal. Ficou então para a União o ensino superior e para os estados o ensino secundário, portando a mesma dualidade do período imperial. Conseqüentemente estava também delegada aos estados a competência sobre a educação primária. Na prática ficou então consagrado o mesmo sistema dual de ensino que vinha sendo mantido desde o império: à união cabia criar e controlar instrução superior em toda a Nação além de adicionalmente o secundário para o Distrito Federal e aos estados cabia criar e controlar o ensino primário e profissional.

Cabe aqui registrar alguns comentários sobre conseqüências e resultados dessa política, feitos em Romanelli (1982), em que a autora comenta que a demanda educacional na Primeira República ficou em linha com as exigências sentidas pela população tendo em vista que os índices de industrialização e urbanização eram baixos, o que justificava a pouca importância dada à educação.

[...] a permanência da velha educação acadêmica e aristocrática e a pouca importância dada à educação popular fundavam-se na estrutura e organização da sociedade. Foi somente quando essa estrutura começou a dar sinais de ruptura que a situação educacional principiou a tomar rumos diferentes. (ibid, p.45)

Houve então uma reprodução da educação elitista e que não via o trabalho como valor. Podemos também concluir que o federalismo acentuou as disparidades regionais nos campos econômico e educacional e que, na verdade, todas as reformas e

tentativas feitas nesse período foram fracassadas: reforma Benjamin Constant, criação do Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos (de curta duração), Lei Orgânica Rivadavia Correa, Reforma Carlos Maximiliano e Reforma Rocha Vaz, sendo esta a última tentativa do período, ocorrida no governo de Arthur Bernardes em 1925. Todas foram tentativas frustradas e assim é inevitável a conclusão que a Primeira República perdeu a oportunidade histórica de criar um modelo inspirado nos exemplos mais avançados, como foi o modelo constitucional. “Sob o ponto de vista cultural e pedagógico, a República foi uma revolução que abortou” (Azevedo, s/d, apud, Fávero, 2001, p.116). Prossegue o autor, que mesmo havendo pouco progresso em matéria de educação, o fortalecimento da responsabilidade sobre educação nos estados vai contribuir para o surgimento de movimentos renovadores futuros.

Mais uma vez, a educação esteve fora do foco no embate do poder político e interesses econômicos da classe dominante. Afinal, para que serviria melhor educação do trabalhador rural e para os oriundos da comunidade escrava? Os poucos emergentes e pequenos burgueses eram suficientemente bem atendidos pela educação central tradicional. De acordo com Saviani (2008), a vigência dessa constituição coincide com o final da segunda fase do desenvolvimento da pedagogia leiga marcada pelo ecletismo, liberalismo e positivismo (1827 a 1932).

### **2.2.3- Constituição Federal de 1934**

Esta Constituição teve curtíssima duração, ou seja, 3 anos, entretanto, seu contexto histórico representa um dos nossos mais significativos períodos políticos e precisa ser avaliado quando se pretende melhor entendimento dos avanços educacionais no âmbito de nossas constituições, quando comparada com outros países referenciais. Além disso, falamos também de educação política e do início da era Vargas.

Segundo (Romanelli 1982 p.47-51), a Velha República fora dominada pela alternância de mineiros e paulistas na presidência. Era a chamada política do café com leite e isso tinha uma única explicação: os dois estados representavam 70% da exportação do café brasileiro. Em (Cunha 2006), isso aconteceria novamente com o processo eleitoral para o quadriênio 30 a 34 e que substituiria o paulista Washington Luiz.

Sem dúvida, tudo indicava que, na verdade Vargas seria considerado um fortíssimo candidato à sucessão presidencial do Brasil, porém foram tão complexas as discussões políticas que Vargas se transformou no candidato pela Aliança Liberal, formada por apenas 3 estados: Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais, em disputa com os demais estados da união pela Presidência da República. A Aliança Liberal reunia intelectuais e membros da classe média liberal que era contrária à classe conservadora bem como também contou com o apoio da facção político-militar denominada “Tenentismo”. Não havia partidos políticos organizados em nível nacional, então cabia ao próprio Presidente da República a condução do processo eleitoral para sua sucessão.

Desentendimentos, revoltas, escaramuças com violência e morte, acusações de fraudes e corrupções eleitorais, e a morte de João Pessoa, candidato a vice presidente, fortaleceram as condições para uma grande conspiração que desemboca na revolução armada iniciada em outubro de 1930 e encerrada com a deposição de Washington Luis, sucedido por Getulio Vargas, nomeado pela Junta Militar.

Termina assim a República Velha, e começa o Governo Provisório revolucionário dirigido através de decretos de Getúlio. Período muito conturbado até que Getúlio consegue estabilizar-se como o Chefe Revolucionário e neutralizar um pouco a grande influência do tenentismo em seu governo. Após passar pela oposição oferecida pela Revolução Constitucionalista que se estendeu até 2 de outubro de 1932, quando foi dominada militarmente, em maio de 1933 foram realizadas as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, com o primeiro voto das mulheres no Brasil em eleições nacionais assim como também o voto secreto. Em 16 de julho de 1934 é promulgada a nova constituição e Getúlio é eleito Presidente pelo voto indireto do Congresso com mandato até 1938 e sem vice presidente, cargo extinto. Essa Constituição vai vigorar até novembro de 1937 quando tem início no Brasil o chamado Estado Novo.

De acordo com Romanelli (1982), essas revoluções em seu conjunto visaram sempre um “reajustamento constante dos setores novos da sociedade com o setor tradicional, do ponto de vista interno, e, destes dois, com o setor internacional, do ponto de vista externo,” e portanto um “rompimento com a velha ordem social oligárquica”. (p.47). Esse período é explicado pela autora como passagem do modelo cafeeiro

exportador e acumulador primitivo para o início da industrialização para exploração do consumo interno e saída para a crise gerada pela grande depressão.

Como destaques constitucionais verifica-se que terá duração de apenas 3 anos e que teve a Revolução Constitucionalista de 1932 como um de seus fatores impulsionadores bem como a participação efetiva dos industriais, da classe média e militares em embate com a oligarquia cafeeira, anteriormente única no poder. Observando seus dispositivos verificamos também que se tratou de uma constituição que avança nos aspectos da legislação trabalhista. Proíbe o trabalho infantil, determina jornada de trabalho de 8 horas, repouso semanal obrigatório, férias remuneradas, indenização para trabalhadores demitidos sem justa causa, assistência médica e dentária, assistência remunerada a trabalhadoras grávidas, proibição de diferenças salariais por motivos de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil, em se tratando de mesmo trabalho, prevê lei especial para regulamentar o trabalho agrícola. Além disso, estabelece voto secreto, voto obrigatório para maiores de 18 anos e voto feminino (que já havia sido instituído em 1932). Finalmente observa-se a criação das Justiças do Trabalho e Eleitoral, além da Consolidação das Leis do Trabalho

Houve a partir daí grande destaque para as questões sociais e direitos conquistados. Cresceu a participação popular no processo político e nos movimentos em geral, principalmente por parte dos operários. No plano educacional, da leitura direta do texto constitucional verificamos no Capítulo II, “Da Educação e da Cultura”, a competência da União ao tratar das diretrizes da educação nacional e aos Estados a difusão da instrução pública em todos os seus graus concorrentemente à União, e ainda a criação de Conselho Técnico para auxiliar os Ministérios composto com metade dos participantes com pessoas especializadas e estranhas ao quadro político.

A educação proclamada como direito de todos, deve ser ministrada pelas famílias e pelos poderes públicos e desenvolver no espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana, sendo executada e fiscalizada pela União a partir da fixação do Plano Nacional de Educação. Este Plano Nacional de Educação, elaborado precipuamente pelo Conselho Nacional de Educação e aprovado pelo poder legislativo, constará de lei federal, deverá ser renovado e contará com as seguintes normas: ensino primário integral gratuito, de frequência obrigatória e extensivo a adultos; tendência à gratuidade do ensino ulterior ao fundamental; ensino nas escolas particulares deverá ser no idioma pátrio; limitação de matrícula limitada à capacidade didática; reconhecimento

dos estabelecimentos particulares apenas quando assegurarem a seus professores a estabilidade e salários condignos. Complementou a organização definindo Conselhos de Educação para Estados e Distrito Federal de forma similar ao federal, porém atuando dentro de suas respectivas esferas legais.

Embora esta Constituição não tenha estabelecido nenhum dispositivo especificamente dirigido ao ensino superior, devemos destacar seus avanços comparados às anteriores considerando-se não somente o estabelecimento do conceito de planejamento e gestão compartilhada da educação como também as questões referentes ao ensino religioso de frequência facultativa, provimento de vagas no magistério oficial através de títulos e provas de conhecimento, vitaliciedade e inamovibilidade dos professores nomeados por concurso público, garantia da liberdade de cátedra, isenção de tributos para escolas particulares oficialmente reconhecidas como idôneas e o início das políticas de financiamento, conforme as regras abaixo:

1. União e Municípios aplicarão nunca menos de 10% do imposto arrecadado na educação e os Estados e Distrito Federal, nunca menos que 20.

2. União, Estados e Distrito Federal reservarão uma parte de seus patrimônios para a formação de respectivos fundos de educação; dispõe ainda de sobras de dotações acrescidas de doações para investimento na educação, bem como a formação de fundos para distribuição de material escolar, bolsas de estudo e alimentação escolar.

De acordo com Freitag (2005, p.89), vale também como registro importante desse período inicial de Getúlio Vargas, a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, gerando mudanças na educação, inclusive a estruturação de uma universidade. “De fato, só então são fundadas no Brasil, as primeiras universidades, pela fusão de uma série de instituições de ensino superior.” Afirma ainda a autora que a Constituição Federal de 1934, também regulamenta as formas de financiamento da rede oficial de ensino em quotas fixas para Federação, os Estados e Municípios (Art.156), fixando-se ainda as competências dos respectivos níveis administrativos para os respectivos níveis de ensino (Art.150). (p.89-90)

## **2.2.4- A Constituição Federal de 1937 e o Estado Novo**

De acordo com Ferreira (2005, p.45-48), no limiar das eleições presidenciais marcadas para janeiro de 1938 houve a denúncia de existência de um suposto plano comunista para a tomada do poder.

Este plano ficou conhecido como Plano Cohen de autoria atribuída aos integralistas e assim, no dia 1º de outubro de 1937, o Congresso Nacional declarou o estado de guerra em todo o país. Em 10 de novembro de 1937, depois de fechar o Congresso e assinar uma nova Constituição, Vargas dá início ao chamado Estado Novo, defendendo, em sua “Proclamação ao Povo Brasileiro”, o golpe como única alternativa ao perigo do comunismo e ao estado de desagregação que o país atingira. Outorga então uma nova constituição, justificada para conter a infiltração comunista através de remédios de caráter radical e permanente. O novo texto foi elaborado por Francisco Campos que viria ser em seguida seu Ministro da Justiça. Os principais dispositivos constitucionais, segundo Cunha (2006), foram: concentração dos poderes executivo e legislativo no Presidente da República; eleições indiretas para Presidente, com mandato de 6 anos; admissão da pena de morte; fim do direito de greve; possibilidade de demitir funcionários que se opusessem ao regime; realização de plebiscito para referendar a nova constituição; extinção de todos os partidos político através de emenda de 2 de dezembro do mesmo ano.

Assim como na anterior, a Constituição de 1937 também não faz menções específicas ao ensino superior, foco de nossa pesquisa. Quanto aos demais conteúdos educacionais e que serão mostrados em tabela geral no final do capítulo, destacamos a colocação do ensino prevocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas como primeiro dever do Estado em matéria de educação e como dever das indústrias e dos sindicatos econômicos a obrigação de criar escolas de aprendizes na esfera de suas respectivas especialidades. Estes dispositivos geraram a implementação das políticas educacionais impulsionadoras do sistema de formação de mão de obra especializada no Brasil.

De acordo com Freitag (2005, p.92-93), a política educacional do Estado Novo “visa, acima de tudo, transformar o sistema educacional em um instrumento mais eficaz de manipulação das classes subalternas.” O Estado vai ao encontro das necessidades de treinamento da mão de obra das empresas privadas o que é explicitado

no discurso de do Ministro Gustavo Capanema ao querer “criar um exército de trabalho para o bem da nação” Segundo essa autora, as novas necessidades de mão de obra industrial não seriam mesmo fornecidas pela classe dominante que continua sendo formada pelas escolas particulares e sim pelos operários que vão preencher as vagas das escolas técnicas, vista como “única via de ascensão permitida ao operário.” (p.94)

### **2.2.5- Constituição Federal de 1946**

Getúlio Vargas começou a enfrentar grande oposição com o final da 2ª Guerra Mundial (1945) e a derrota das nações fascistas. A opinião pública começou a contestar o regime ditatorial de Vargas e a pedir a volta da democracia ao país. A pressão pela renúncia aumentava a cada dia até que, no dia 29 de outubro de 1945, um movimento militar, liderado por generais, depôs Getúlio Vargas do poder. Foi o fim de um regime ditatorial e populista, porém com vários pontos positivos na área econômica, modernização industrial e investimentos em infraestrutura, além de importantes benefícios para a classe trabalhadora. De acordo com Romanelli (1982) o governo Dutra, sucessor de Getúlio foi uma tentativa de retorno ao liberalismo econômico, porém sem êxito em função da situação de acomodação da classe burguesa industrial implantada pelo populismo de Getúlio, a quem Dutra não se opunha, sendo , ao contrário, eleito com o apoio do ex-ditador. Assim, não foi difícil o retorno de Getúlio, em 1950, com o voto popular e em plena campanha do petróleo.

Com a convocação da Constituinte em 1946, iniciou-se uma “autópsia do Estado Novo”, (Fávero 2001, p.161), estendendo-se de fevereiro a setembro de 1946 quando é promulgada a nova Constituição. Segundo este autor e de acordo com observações diretas do texto constitucional verifica-se que a Constituição Federal de 1946 tem as seguintes características e dispositivos básicos: avanços da democracia e liberdades individuais; contou com a participação da bancada comunista na Constituinte; restaurou igualdade de todos perante a lei; liberdade de manifestação de pensamento, sem censura, com exceção de espetáculos e diversões públicas; inviolabilidade de sigilo de correspondências; liberdade religiosa; liberdade de associação para fins lícitos; inviolabilidade da casa como asilo do indivíduo; prisão

somente em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente e a garantia ampla de defesa do acusado; extinção da pena de morte; separação dos três poderes.

Há que se registrar, entretanto, como informação que esta Constituição define em suas Disposições Constitucionais Transitórias a mudança da capital da República para o Planalto Central e ainda que de acordo com Cunha (2006, p.222), o dispositivo constitucional mais importante vinha estipulado no artigo 134: “o sufrágio é universal e direto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”.

Diz ainda esse autor que na verdade houve uma espécie de restauração da Constituição de 1934, o que também atingiu os conteúdos educacionais. Como novidades há, entretanto, o registro de dois novos dispositivos:

1. As empresas industriais, comerciais e agrícolas com mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes.
2. A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior

## **2.2.6- Constituição Federal de 1967**

A Constituição Federal de 1946 vigorou integralmente até o golpe militar de 1964, quando João Goulart, que havia sucedido a Jânio Quadros, foi deposto pelos militares, assumindo então o Marechal Castelo Branco. Com as mesmas desculpas de outrora, ou seja, a ameaça comunista, um governo que deveria fazer então o papel de garantidor da democracia e devolvê-la rapidamente ao país, iniciou um período de ditadura militar que durou 20 anos tornando-se o mais longo de nossa história política. Conforme Cunha (2006), decretos e atos institucionais tornaram-se palavras comuns em nosso dia a dia. A Constituição de 1946 passou a receber emendas que a foram descaracterizando. Foi suspensa por seis meses pelo Ato Institucional Número 1 e substituída pela Constituição de 1967 através do Ato Institucional número 4.

Ainda de acordo com esse autor, esta Constituição teve como intuito a legalização do golpe militar de 1964 sendo caracterizada essencialmente pelos seguintes aspectos:

1. Elaborada e votada pelo Congresso Nacional transformado por decreto em Assembléia Nacional Constituinte e com os membros da oposição já expurgados em 24 de janeiro de 1967 com entrada em vigor dia 15 de março de 1967.

2. O texto da Constituição de 1967 foi elaborado pelos juristas "de confiança" do regime militar, Levi Carneiro, Miguel Seabra Fagundes, Orosimbo Nonato e Temistocles Brandão Cavalcanti, sob encomenda do governo de Castello Branco. Com maioria no Congresso, o governo aprovou a nova Carta, em janeiro de 1967 e assim os militares institucionalizavam o regime militar, que começara em 1964 com caráter transitório.

Trata-se de um texto muito alinhado aos objetivos de controle pelo poder central e portanto composto por dispositivos cerceadores: concentra no Poder Executivo a maior parte do poder de decisão; confere somente ao Executivo o poder de legislar em matéria de segurança e orçamento; estabelece eleições indiretas para presidente, com mandato de cinco anos; estabelece a pena de morte para crimes de segurança nacional; restringe ao trabalhador o direito de greve; amplia a justiça Militar; abre espaço para a decretação posterior de leis de censura e banimento.

A Constituição de 1967 em termos educacionais representa por sua própria natureza um momento de crise e suspensão dos valores emancipatórios, porém os conteúdos educacionais constantes na Constituição de 1946, exceptuando-se o relativo à obrigatoriedade de financiamento pelo Estado, são praticamente mantidos, inclusive o dispositivo relativo à liberdade de cátedra.

De acordo com Fávero (2001, p.242-253), preferindo contrapor ao “vazio” das propostas do Congresso Constituinte, e analisar o “cheio” do movimento da educação ocorrido no período de 1961 a 1971, afirma que em 1967 a Reforma Universitária já se iniciava, com uma série de eventos, dentre os quais destacamos: a normatização da pós-graduação, através do Parecer nº 977/65; criação da EAPES- Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior como resultado dos acordos MEC-USAID- United States Agency for International Development, assessoria norte americana para a reforma da educação e cujas recomendações foram inteiramente adotadas pelo governo federal;

o Estatuto do Magistério Superior; plano Atcon, em 1966 e a divulgação do relatório Meira Matos,( assessores do IPES-Instituto de Pesquisas Sociais), em 1968 propondo mudanças radicais nas universidades; Decretos-Lei nº 53/66 e 252/69 iniciando reformas estruturais nas universidades federais; criação do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, em julho de 1968 e Lei nº 5.540/68, segundo o autor, o instrumento mais forte da Reforma Universitária. (p.252)

## **2.2.7- Emenda Constitucional de 1969**

A Constituição de 1967 recebeu em 1969 nova redação conforme a Emenda Constitucional nº 1, decretada pelos "Ministros militares no exercício da Presidência da República" que procuraram, não passar o poder para mãos civis naquele momento, pelo menos. Assim, é considerada por alguns especialistas, em que pese ser formalmente uma Emenda à Constituição de 1967, uma nova Constituição de caráter outorgado.

A Constituição de 1967 foi alterada substancialmente pela Emenda Nº 1, baixada pela Junta Militar que assumiu o governo com a doença de Costa e Silva, em 1969. Esta intensificou a concentração de poder no Executivo dominado pelo Exército e, junto com o AI-12, permitiu a substituição do presidente por uma Junta Militar, apesar de existir o vice-presidente na época, Pedro Aleixo.

Além dessas modificações, o governo também decretou uma Lei de Segurança Nacional, que restringia severamente as liberdades civis (como parte do combate à subversão) e uma Lei de Imprensa, que estabeleceu a Censura Federal que durou até o governo José Sarney.

Assim como no Estado Novo de Vargas, o governo militar não se guiou apenas pela Constituição, mesmo reformando-a. Utilizou-se de decretos e Atos institucionais, 17 ao todo em linha com seu caráter autoritário.

O único dispositivo educacional alterado foi com referencia à liberdade de cátedra, enquadrando-a às condições do artigo 154 que não permitia expressar-se contra o regime

## 2.2.8- Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada logo após o encerramento de mais um período de ditadura no país, cujo encerramento foi marcado pelo movimento “Diretas já” iniciado durante o período anunciado pelo governo militar como de “abertura política” em 1985. O Governo Sarney foi o vigésimo terceiro período de governo republicano da história do Brasil. Teve início em 15 de março de 1985 e encerrou-se em 15 de março de 1990, totalizando cinco anos. Sarney assumira devido à morte de Tancredo Neves, ambos eleitos de forma indireta na transição do governo militar para o civil. A Constituição Federal de 1988 está dividida em nove títulos, e tem as seguintes características:

1. Protegida constitucionalmente com a inclusão de dispositivos especiais para alteração bem como identificação das cláusulas denominadas de pétreas, dado o caráter de impossibilidade de mudanças.
2. Promulgada e dogmática, por ter sido elaborada por um poder constituído democraticamente e uma assembléia nacional constituinte.
3. Emendas Constitucionais : o artigo 60 reestabelece as regras que regem o processo de criação e aprovação de emendas constitucionais.

### Princípios e Valores

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovido 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. (art 205)

Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; 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; gestão democrática do ensino público, na forma da lei; garantia de padrão de qualidade; piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.(art.206)

Quanto aos demais conteúdos educacionais, optamos em focar apenas os que mantêm relação mais direta com o Ensino Superior, organização do sistema de ensino e o PNE, tendo em vista o interesse maior da pesquisa, bem como facilitar nossa compreensão e domínio sobre as variáveis que se seguirão no estudo. São eles:

1. Autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial das universidades;
2. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;
3. Universidades podem admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei, o mesmo se aplicando às instituições de pesquisa científica e tecnológica;
4. Liberdade de atuação no ensino para a iniciativa privada de acordo com normas específicas;

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e além de financiar o ensino público federal, exercerá uma função de caráter redistributivo e supletivo:

- Garantindo equalização de oportunidades educacionais.
- Garantindo padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O PNE, Plano Nacional de Educação será estabelecido através de lei, terá duração decenal, e o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. O PNE deverá também definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Atuará através de ações integradas dos poderes públicos de forma a conduzir à: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Em termos de recursos financeiros, através do artigo 212, verificamos que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Não há determinantes especificamente detalhados para o ensino superior além da possibilidade que as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

O desenvolvimento e forma de tratamento do Ensino Superior na Educação brasileira, expresso em suas Constituições, não se deu de forma homogênea em termos de desenvolvimento em suas concepções e/ou ações de melhoria, mas inegavelmente, a constituição de 1988 representou uma noção de organicidade e corpo em sua conformação geral e deu ao ensino superior melhores condições de avanços, a despeito do espaço concedido às instituições particulares.

Especificamente sobre o PNE, objetivo maior desta pesquisa, destacamos sua presença, bem como a do Conselho Nacional de Educação na Constituição Federal de 1934, ausência nas seguintes e retornando apenas na Constituição de 1988, apesar que sob outras denominações e ordenamentos os planos quase sempre estiveram presentes na gestão educacional do País, inclusive no período militar. Nossa última Constituição Federal é a que conteve o maior número de dispositivos relacionados ao ensino superior. Finalmente, um aspecto estranho sobre a presença das instituições particulares na educação brasileira, é registrado na Constituição Federal de 1967, inclusive sendo essas instituições, potencialmente merecedoras de apoio financeiro do poder público.

## CAPÍTULO III

### POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA EM TEMPOS NEOLIBERAIS

Neste capítulo, examinaremos a nova Constituição Federal com seu conteúdo renovador significando um grande número de compromissos assumidos com mudanças que vão exigir grande esforço legislativo e executivo para a efetiva obtenção de resultados. Trazemos uma análise do processo político para a aprovação da LDBEN e em seguida passamos a estudar o processo de elaboração do PNE, definido constitucionalmente, porém implementado mais em linha com as convicções político-partidárias e não necessariamente representando convergências. Uma análise final das idéias quanto a concepções e objetivos de planejamento feitos para a década da educação, bem como o processo de renovação de compromissos para o próximo decênio será apresentada no final do capítulo buscando identificar as metas contidas nos planejamentos e suas respectivas implementações como políticas públicas.

#### 3.1 – A Constituição Federal de 1988 e os novos marcos para a Educação

A Constituição de 1988 representou um momento importante em nossa vida democrática e aparentemente marcou o fim das intervenções militares no país, tendo em vista que as experiências pós-88, principalmente com o impeachment do presidente Collor e com a eleição de Lula, mostraram que o povo dispõe de forças e maturidade tanto para escolher quanto para retirar do poder alguém que não cumpra com as responsabilidades constitucionais.

Em relação à educação Zaneti (2008), participante da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, presidente da Subcomissão de Educação, avaliando os desdobramentos e desafios enfrentados durante o processo constitucional assim se manifestou:

A nova constituição foi um momento mágico de um processo nascido do conjunto do povo, nascido da vontade de construção de um momento de liberdade decorrente daquele sufoco em que vivia a sociedade brasileira. O processo do Brasil prova que a liberdade pode construir mais igualdade. E a esse processo está ligada a educação. Estamos ainda muito longe de termos para a educação a vontade coletiva de construí-la da forma como nosso país precisa para obter um futuro adequado. (Zaneti, 2008, p.51)

Segundo Zaneti (2008), um ponto que chamou muito a atenção no processo foi a presença exclusiva de educadores nas discussões da constituinte no que concerne à educação. Onde estavam as grandes lideranças nacionais ou os industriais, por exemplo, tendo em vista que a melhor educação deveria interessar aos detentores desse importante setor demandante de mão de obra qualificada? Para o autor, a disputa entre escola pública e particular foi um divisor de águas assim como também a fixação de um percentual mínimo da receita de impostos a ser destinado à educação.

Foi marcante ainda a discussão pela igualdade de oportunidade e a colocação da questão da igualdade de condições pelo movimento de esquerda e que acabou sendo considerado no texto: igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Em termos gerais, a conclusão de Zaneti é que essa Constituição propicia uma base sólida para que a educação possa ser desenvolvida, entretanto,

O medo é que ainda não há um grau de maturidade, de consciência coletiva, de interesse público nacional no sentido de povo, de assumir uma via de construção de uma nova sociedade a partir de um aprofundamento de estruturas, enfim, de toda uma base para a educação. (Zaneti, 2008,p.51)

Os comentários do Prof. Hermes Zaneti vão na direção da realidade histórica produzida pela sociedade brasileira. Pela observação direta dos textos constitucionais verificamos claramente a ordem de valores ocupada pela educação ao longo dos 164 anos dessas 8 constituições onde é possível verificarmos que a maior ênfase nessa expressão da vontade de uma sociedade veio com a maturidade e aprendizado político a partir das experiências de modelos e momentos onde a liberdade esteve tolhida, quer pela submissão de súditos da coroa como também à força militar, em dois momentos de descrédito dos valores humanísticos.

A Constituição Federal de 1988 marca uma etapa de crença nos valores construtivos da sociedade, apesar de tudo. Marco de extrema importância como fator conscientizador de nossa responsabilidade social e sustentabilidade diante das gerações futuras se deu com as elaborações concretas e pioneiras em torno de nosso compromisso educacional com a população.

Da mesma forma, ao olharmos para a educação superior, verificamos o desejo expresso de termos uma universidade com autonomia didático-científica, administrativa, e de gestão financeira e patrimonial, e ainda indissociada entre ensino, pesquisa e

extensão. Essas novas características, entre outras, poderão permitir a adoção de um modelo de ações concretas visando fazer da universidade uma de nossas fontes de geração de conhecimentos e inovações para o desenvolvimento social.

### **3.2 – A LDBEN proposta pela sociedade e a LDBEN aprovada no Congresso.**

Segundo Romanelli (1982, p.43) a evolução de nossa organização legislativa da educação acompanhou ao longo dos anos o percurso dos interesses e necessidades econômicas predominantes e já a partir das tentativas das primeiras reformas não logrou êxito em provocar a mudança cultural das elites, pois “representaram o pensamento isolado e desordenado dos comandos políticos”, e menciona o julgamento de Fernando Azevedo quando este autor escreve que

[...] do ponto de vista cultural e pedagógico, a República foi uma revolução que abortou e que, contentando-se com a mudança do regime não teve o pensamento ou a decisão de realizar uma transformação radical no sistema de ensino para provocar uma renovação intelectual das elites culturais e políticas, necessárias às novas instituições democráticas. (Azevedo 1953, apud Romanelli 1982, p.43)

Gradativamente os sujeitos históricos dessas narrativas passaram de súditos do rei para atores e objetos do mercado, com suas características locais e resultantes de decisões globais. Essa é a primeira ancoragem na realidade que se faz necessária para esse olhar. Do ponto de vista metodológico, um olhar pretensamente dialético tendo em vista a dinâmica mutante do processo político influenciado por ideologias e interesses, porém realizado por homens, sujeitos dessa história, alguns deles impondo seu personalismo e forma ímpar de fazer política.

Muito mais que esmiuçar o entendimento da LDBEN, creio que vale a análise do fenômeno de insatisfação que envolve a avaliação de nossos valores e práticas educacionais, exacerbada e ao mesmo tempo acompanhada de diagnósticos confusos e propostas sem planejamento. Ao falarmos em democratização da educação, não podemos deixar de analisá-la dentro da concepção marxiana em que sempre fazemos falsas representações sobre nós mesmos, sobre a sociedade, sobre como tudo deveria ser e nem sempre temos consciência de como é na realidade. Em Marx (1982), a idéia que “os homens sempre organizaram suas relações em função de representações que faziam

de Deus, do homem normal, etc. e que os produtos de sua cabeça acabaram por se impor à sua própria cabeça” (p17), pode nos emprestar também o caminho para pensar que talvez estejamos fazendo o mesmo com um outra divindade, o mercado, para o qual estamos reproduzindo uma consciência perpetuadora de desigualdades.

Dessa forma, e a seu tempo, podemos enxergar e entender as ações humanas materializadas em nossos contratos constitucionais e legislações diversas, condicionadas às circunstâncias contraditórias em que foram gestadas, e produzindo novas contradições que vão transformando e colocando o homem em sua educação como mercadoria no centro do pensar capitalista.

Nesse contexto endereçamos nossa análise crítica ao modelo educacional brasileiro subjugado aos interesses capitalistas voltado prioritariamente à formação de mão de obra para sua sustentação. Precisamos acordar para o pensar e transformar nossa realidade, acrescentando uma prática política eficiente à nossa indignação e inconformismo com o “*status quo*” da escola que temos. Não basta uma LDBEN ideal e perfeita. É preciso levar nossa prática emancipatória à Escola que podemos ajudar a construir.

São inúmeras as contestações e críticas ao processo de aprovação da LDBEN constituindo-se em um complexo embate ocorrido na luta política do país. Apenas como um registro de sua origem, essa LDBEN fora apresentada como um Projeto na Câmara dos Deputados, logo após a promulgação da nova Constituição Federal em 1988 e refletia o produto das discussões que vinham sendo feitas em todo o país pelas entidades do setor educacional. A proposta, transformada no Projeto Octavio Elísio, ou PL 1258, foi apresentada à Câmara dos Deputados em 28 de novembro de 1988.

Conforme dados do Senado Federal (2009), em sua rota na Câmara, o Projeto passou por 40 audiências públicas, recebeu o primeiro substitutivo em 1989, incorporou 13 projetos parlamentares e passou por vários simpósios temáticos. Recebeu o segundo substitutivo em 1990 incorporando 978 emendas e mais de 2000 sugestões vindas de todos os segmentos educacionais. Ao passar pelo plenário da Câmara em 1991 recebeu 1263 emendas e retornou às Comissões de Educação, Justiça e Finanças para o necessário retrabalho de incorporação dos anseios educacionais da sociedade brasileira manifestados democraticamente. Em 1992, na gestão presidencial de Collor, Darcy Ribeiro juntamente com Marco Maciel, com aprovação do MEC, apresentaram um novo projeto de LDBEN no Senado Federal, desconsiderando totalmente o trâmite do Projeto

original e seu longo caminho de discussões. A partir daí sabemos que o caminho para aprovação final no governo de FHC foi, segundo educadores e especialistas em políticas e gestão educacional, extremamente controverso e recheado de manobras, até sua aprovação em 20 de dezembro de 1996, com a Lei 9.394.

### **3.2.1- Proposições comparativas em disputa na discussão do Ensino Superior**

Apesar da forma polêmica como foi aprovada, a LDBEN não deixou de ter incorporada em seus conteúdos, contribuições coletadas em seu retorno final à Câmara antes da aprovação. Segundo registros da Câmara Federal, o substitutivo do Senador Darcy Ribeiro foi aprovado pelas Comissões Técnicas do Senado em 1995, e teve sua redação final aprovada pelo Parecer 72/96 da Comissão Diretora, assinado pelos Senadores Teotônio Vilela Filho, Levy Dias, Eduardo Suplicy e Ney Suassuna. Esse substitutivo teve que obrigatoriamente voltar à Câmara dos Deputados para a apreciação final, uma vez que, apesar de tudo, essa foi sua casa de origem. A Câmara o acolheu e o Relator na Câmara, Deputado Eduardo Jorge, introduziu emendas.

No processo como um todo, de 312 emendas apresentadas, o substitutivo de Darcy Ribeiro incorporou 140 antes do encaminhamento do novo texto para sanção do Presidente FHC. As justificativas dadas para as rejeições ao projeto encaminhado pelo deputado Otávio Elísio foram detalhismo, incompatível com a técnica legislativa de um projeto de diretrizes gerais, e invasão de competências do Executivo.

Há um estudo publicado por Otranto (1996) no qual além de detalhar o processo político do trâmite da nova LDBEN, a autora apresenta uma análise comparativa entre os dois projetos cujos principais pontos reproduzimos abaixo visando possibilitar um caminho crítico de análise mais acurada da nova LDBEN, considerando, entretanto, que o trabalho de Otranto foi realizado durante o processo final de aprovação da lei, ainda sob possíveis dúvidas interpretativas ou mesmo após novas incorporações legais e possíveis modificações.

Os principais destaques críticos extraídos do estudo de Otranto (1996) relacionados especificamente ao ensino superior são:

O PLC 101 / Substitutivo Cid Sabóia, apresenta organização mais abrangente da educação e pressupõe maior articulação com a sociedade em suas várias formas de expressão; defende universidade pública com alto grau de autonomia, escolhendo seus dirigentes, e atuando no princípio da gestão democrática. Estabelece também critérios mínimos para credenciamento de universidades e processos abrangentes de avaliação para as instituições de ensino superior. A autora ainda destaca que o PLC 101 por ser resultado da expressão das idéias dos principais agentes educacionais será capaz de mobilizar a comunidade educacional. Destaca ainda uma grande aspiração que é a proposição de um Sistema Nacional de Educação e redefine funções para o Conselho Nacional de Educação de forma mais participativa. Define em detalhes o modelo de repasse das verbas para todas as instituições educacionais em todos os níveis.

Por sua vez, (Otranto 96), destaca como crítica ao Substitutivo Darcy Ribeiro os seguintes aspectos para a Educação Superior: não especifica exigência de ensino médio como pré-requisito para alguns cursos seqüenciais criados por campo de saber; cria os Institutos Superiores de Educação voltados à aceleração da formação de professores para o ensino fundamental e médio desvinculando-os das universidades e das pesquisas e neste aspecto, a autora considera que é dada uma concepção de educação como treinamento já superada e comprometedora da formação de professores. Além disso, durante estes debates, considera fragmentada a concepção apresentada de Sistema Nacional de Educação e enumera ainda como pontos críticos:

Não assegura a gratuidade do ensino superior nas instituições mantidas pelo poder público. Retira as Universidades Federais do Regime Jurídico Único, a que está submetido todo o funcionalismo público civil e militar, estabelecendo, para elas, um estatuto jurídico especial. Determina que as instituições de educação superior se organizarão na forma de: universidades; centros de educação superior; institutos; faculdades e escolas superiores. Faculta a criação de universidades especializadas por campo de saber. Suprime o piso nacional unificado e faz referência a um piso salarial profissional. Faculta a cada universidade pública propor o seu próprio plano de cargos e salários, de acordo com os recursos disponíveis. (Otranto, 1996, s/p.)

Com relação à primeira afirmação, sobre a possibilidade do ensino superior não ter assegurada sua gratuidade nas instituições mantidas pelo poder público, é preciso esclarecer que, apesar dessa garantia ser um dispositivo constitucional, a autora se referiu à possibilidades de contribuições sugeridas para coparticipação nos custos públicos.

### 3.2.2- Algumas considerações

O trabalho de pesquisa comparativa dessas duas propostas é bastante amplo e exige muita atenção aos detalhes legislativos. Após tantas lamentações pelas manobras e aprovação do substitutivo Darcy Ribeiro, o assunto foi esquecido e deixado como diriam Marx e Engels à crítica roedora dos ratos que é como parece ter ficado. Sabemos, entretanto que a roda política colocou os atores desse embate aparentemente vencido no centro do poder dando-lhes a oportunidade de recomposição e novas articulações no âmbito da política educacional no MEC.

Como alternativa para exame resta-nos a análise comparativa entre a LDBEN e os preceitos constitucionais sobre a Educação, notadamente as que impactam diretamente o Ensino Superior, através de seu desenvolvimento no terreno prático executivo através dos planos desenvolvidos pós LDBEN, bem como através das ações concretas que se seguiram nesse processo.

Nesse sentido trazemos para este estudo a opinião de Saviani ao apontar em seu texto “Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil”, escrito para a 31ª, Reunião Anual da Anped em 2008, as principais razões para a superação das dificuldades no campo da gestão educacional.

Saviani inicia demonstrando que a própria expressão Sistema educacional é utilizada erroneamente e isto pode já ser um indicador da forma como nossa educação está organizada a leva a um encadeamento de equívocos e ineficiência. É relevante esse entendimento tendo em vista que, conforme Saviani, países mais avançados passaram pela tarefa de organizarem seus sistemas de educação em âmbito nacional, em decorrência da evolução do próprio processo de produção da existência, para formas específicas e institucionalizadas, identificadas com a Escola.

Segundo Saviani (2008), a adoção errada do conceito Sistema Federal, Sistema Estadual e Sistema Municipal, ainda não chega a ser um grande problema e sim as conseqüências das medidas tomadas erradamente dentro de cada sistema, por conta dessa não unicidade conceitual, expressa no próprio texto constitucional, no artigo 211 ao estabelecer que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”. A LDBEN não deixou essa dúvida e adotou então claramente a existência dos sistemas Municipais permitindo

ainda que os Municípios possam legislar sobre assuntos educacionais de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Fica então claro que o sistema de ensino deve, portanto implicar na capacidade de legislar. Daí serem então a União, Estados e os Municípios detentoras desse poder, embora os últimos, de forma suplementar.

O autor apresenta ainda vários obstáculos à construção “tanto no plano das condições materiais e políticas como no âmbito da mentalidade pedagógica” (p.14) A variável política gerando descontinuidade na gestão educativa, a pedagógica remetendo a uma questão mais filosófica derivada das idéias liberais e vinculadas ao municipalismo do ensino defendidas por Anísio Teixeira e gerando “resistência no nível das idéias.” Há ainda obstáculos de ordem legal ligadas as discussões e resistências no plano da atividade legislativa, em função dos entendimentos contidos na LDBEN, contudo destacamos os de ordem econômica, pois de acordo com o autor, (p.12) as metas financeiras constantes dos planos são descontinuadas e modificadas na medida em que os prazos vão vencendo e os trabalhos não apresentam os resultados planejados.

Isto aconteceu com o FUNDEF, que gerou a criação do FUNDEB e também com o PNE que vem sendo substituído por um novo plano, o PDE do governo Lula, na onda do PAC e assim por diante. É muito grave também o jeito que se deu para a não transferência de recursos oriundos da arrecadação de impostos ao se considerar que os valores decorrentes da denominação de contribuição como o COFINS- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, e a antiga CPMF- Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, não poderiam ser incluídos nos cálculos para repasses, o que fica absolutamente caracterizado como um burlar com palavras, como se pudéssemos entender que essas tais contribuições não fossem realmente impostos.

Com isso, (Saviani apresenta como exemplo um cálculo em que considerando o PIB de 2006 de 2,3 trilhões, com 4,3% desse montante destinado para a Educação, ou seja, 99,8 bilhões e que o ensino superior consome menos que 1% do PIB, ou seja, no máximo 23 bilhões temos que o FUNDEB deveria receber 76,8 bilhões em recursos e não apenas 43. Na verdade, em outros trabalhos Saviani também reforça e apresenta três fatores como grandes problemas para o desenvolvimento de nossa educação: a falta de um Sistema Nacional de Educação, a descontinuidade na gestão e compromissos e a distorção na aplicação dos recursos financeiros. Nesse sentido, podemos entender como

oportunas as discussões em andamento sobre a contribuição fiscal decorrente do pré-sal, tendo em vista acelerar o desenvolvimento educacional brasileiro reforçado por uma arrecadação nova e decorrente da exploração de um bem comum.

A educação precisa muito dessas contribuições para que possa alavancar o processo de desenvolvimento real do povo brasileiro, mas acima de tudo não pode prescindir do espírito emancipatório presente nos fóruns acadêmicos ainda carente de materialização vitoriosa nos embates da arena política.

Ponto de atenção de nossa reflexão é, portanto, a observação feita por Saviani (2008) a respeito da sistematização da educação, principalmente na falta de organicidade e continuidade na gestão das políticas educacionais. Nesse sentido, observamos que no conjunto do contrato constitucional celebrado em 1988, a LDBEN destaca-se ao reconsiderar a obrigatoriedade de elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE, com validade para dez anos, aspectos que serão examinados na seqüência deste estudo.

### **3.3 – A LDBEN e o ensino superior.**

Na trilha da nova Constituição Federal, a LDBEN também significou um processo de grande importância para a construção de um ambiente estável de forma a organizar definitivamente e consolidar nosso sistema educacional. É preciso olhar para a LDBEN em 2010 como um instrumento constitucional que permite suficientes alternativas para a estruturação de um conjunto ordenado e orgânico de políticas que dê conta de nossas prioridades educacionais e para tanto, torná-la adequada através de correções a serem feitas na arena político-legislativa.

Entretanto, é importante colocarmos a construção da nova LDBEN e seus dispositivos relacionados ao ensino superior, inserida no ambiente mundializado do capitalismo e suas influências emanadas do centro de dominação exercida pelos países economicamente mais avançados.

De acordo com Alcântara e Rocha (2003), analisando as semelhanças e diferenças nas políticas de educação superior na América Latina, o que mais chama a atenção no caso latino-americano é a “coincidência nas medidas tomadas em seus respectivos sistemas de educação superior” (p.14). Essas medidas seguiram uma trilha no sentido de adaptar os sistemas de educação às mudanças acontecidas no mundo,

derivadas da internacionalização das economias e consequentemente da satisfação de suas necessidades em termos de recursos.

Prosseguem os autores, mostrando também a coincidência verificada na diminuição dos gastos públicos, o que atingiu notadamente a educação e as universidades. Observou-se uma crescente participação da iniciativa privada no ensino superior e a prevalência de valores de mercado.

Na verdade, ao considerarmos a Universidade como espaço de crescimento social decorrente de seu papel de produção de conhecimentos e centro difusor de influências na vida cultural, não é difícil entendermos que o movimento de dominação econômica não poderia deixar de impor determinações e controles à vida e autonomia universitárias.

Focando nos acontecimentos em torno da nova LDBEN, podemos identificar nos movimentos legislativos a clara intenção em manter os instrumentos da gestão educacional no âmbito do poder executivo e, o tanto quanto possível, liberto dos fóruns democráticos que pudessem afetar a esfera do controle.

Alguns mecanismos lembrados por (Saviani 2007) foram as leis aprovadas mesmo antes da votação final da LDBEN, tida como certa, em função do poder de controle do processo de votação do Congresso Nacional, por conta dos acordos políticos que garantiam maioria ao governo. Dentre leis e decretos acontecidos nesse período destacamos a Lei 9131, de 24 de novembro de 1995 que mantendo o artigo 6º da LDBEN de 1961 garantindo ao Ministério da Educação as atribuições em matéria de educação e acrescenta ainda as funções de “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e pelo cumprimento das leis que o regem”

Segundo a interpretação do autor, isto é uma antecipação do que ficou sendo o parágrafo 1º do artigo 8º da nova LDBEN: caberá a União 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. Isto significa que o executivo concentra o poder normativo e acrescido do fato que o Conselho Nacional de Educação, recuperado por essa mesma lei, mesmo tendo recebido funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei, segundo o autor ficou relegado a uma função de assessor do MEC, tendo em vista que todas as ações do Conselho foram encabrestadas pela necessidade de homologação pelo Ministro da Educação em relatórios encaminhados pelo MEC.

A Lei 9131/95 também instituiu o “provão”, exames nacionais de cursos que acabaram por demonstrar o grande abismo entre as escolas públicas e privadas provocando como consequência negativa que as escolas particulares poderiam adotar a filosofia de preparar seus alunos para o “provão”, na mesma medida dos “cursinhos”. Além disso, foi muito negativo o fato do governo ainda ter aberto crédito para financiar programas de melhoria de qualidade para essas escolas passando a mensagem de premiação pela incompetência em lugar de puni-las, conforme noticiado pela *Folha de São Paulo*. (“Punir a Farsa”, 1977, p. 1-2, apud (Saviani, 2007, p.13).

Ainda em (Saviani 2007) verificamos que um mês após a aprovação da Lei 9131 comentada acima, é editada a Lei 9.192 em 21 de dezembro de 1995 “agora operando como regulamentação prévia do parágrafo único do artigo 56 da nova LDBEN que viria a ser aprovada, um ano mais tarde.” (p.14) Essa lei trata do estabelecimento de regras para a escolha de dirigentes universitários e dentre elas a observância de no mínimo setenta por cento de membros do corpo docente na composição dos colegiados universitários. Há ainda um decreto regulamentando o processo de escolha dos dirigentes das instituições federais de ensino superior e um outro dizendo respeito à avaliação das instituições de ensino superior que ainda não estava regulamentada, embora tratada na Lei 9131. Esse Decreto 2.026, de 10 de outubro de 1996, além de importante pela matéria tratada é incompreensível quanto ao período de efetivação tão próximo da votação da LDBEN.

Já no contexto do governo Lula, a LDBEN teve suas ações relativas ao ensino superior continuadas através da implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, compondo-se da avaliação externa da IES, incluindo também, a avaliação externa dos cursos de graduação e o Exame Nacional de Desempenho do Estudante – ENADE (Belloni,2008).

Segundo a autora, esta lei ainda estabeleceu a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior–CONAES responsável pela coordenação da implementação do SINAES. A lei determina que os resultados da avaliação sirvam de parâmetros para autorizações e credenciamentos de curso e instituições e que sejam operacionalizados pelo INEP. Segundo a autora o SINAES mostrou-se uma sistemática”conceitualmente robusta e, principalmente, comprometida com a melhoria da qualidade da educação, assim como também retomando, com aperfeiçoamento algumas das proposições contidas no PLC/1988” (p.152). A título de esclarecimento, trata-se do projeto Otavio Elísio da LDBEN, derrotado naquela época.

No anexo nº 2 reproduzimos a lista de leis, decretos, pareceres e portarias que direcionaram o ensino superior após a LDBEN, considerando quadro apresentado por Belloni (2008) e até nossa última consulta ao portal do MEC, dia 4 de julho de 2010, tendo em vista demonstrar pontos que foram alterados ou impactaram o ensino superior identificando-os com a iniciativa de origem.

Como aspecto crítico final, não podemos deixar de observar em Pino (2008), a confirmação de críticas de outros autores sobre a atuação intencional do governo FHC na aprovação do projeto Darcy Ribeiro como forma de recuperação do poder do executivo como condição para atuar posteriormente nas “reformas dos sistemas educativos do país, no nível dos currículos (poder e conhecimento) e no nível político e de gestão dos sistemas e da divisão do poder entre as esferas” (p.36).

Finalmente, ao entrarmos na análise do processo e formulações de metas para o Plano Nacional de Educação, cabe um embasamento em Villanueva<sup>1</sup> (1996), de como se dá a implementação de políticas na gestão pública através de estudos desse autor, realizados em um período de reformas do Estado em seu país (México) em momento de transição para a modernidade e na busca de concepções centradas no resgate e busca do *público* com o enfrentamento das limitações do processo decisório e de gestão governamental. (p.5).

Como marco conceitual ao processo de implementação das políticas, o autor apresenta a introdução de um modelo sistêmico como forma de eliminar as dificuldades de definição do campo de estudo e assim obter uma visão coerente. Basicamente, esse modelo sistêmico, composto pelo fluxo de demandas e recursos, processo de transformação, estabelecimento da política e avaliação de resultados, ao operar sistemicamente, passa por um processo de retroalimentação que garante melhoria e continuidade assim como novas demandas e recursos.

Entretanto, o modelo é inserido num entorno de relacionamentos que termina por determinar, muitas vezes, diferenças entre decisões políticas e a efetiva transformação em serviços públicos.

Como definição explícita, o autor apresenta a “implementação de políticas públicas abarcando as ações efetuadas por indivíduos ou grupos públicos e privados com vistas à realização de objetivos previamente decididos” (p.99). A implementação,

---

<sup>1</sup> Luis F. Aguillar Villanueva é organizador do livro “La Implementacion de Las Políticas”, um estudo sobre as dificuldades e limitações do processo decisório e de Gestão Governamental, em que apareceram outros autores como Richard F. Elmore, Paul A. Sabatier e Daniela A. Mazmanian, completando as abordagens ao tema selecionadas dos capítulos 1, 2 e 3 da obra.

em si, precisa ser entendida como uma fase de identificação clara de objetivos previamente decididos e vai depender da mobilização de recursos humanos e materiais dentro de uma organização coerente e principalmente capaz de motivar seus implementadores à consecução dos objetivos explícitos pretendidos pela organização (p.100).

Em linhas gerais, este é também o modelo sistemático adotado pelas grandes corporações que dedicam, entretanto, maior esforço e disciplina estratégica ao processo de implementação. Em Kaplan e Norton (1997), observamos um sistema que se dedica ao alinhamento entre objetivos, missão, visão e valores da organização, garantido por um processo de implementação monitorado por um *balanced scorecard*, constituído pelos chamados indicadores de desempenho para cada fase importante das ações implementadas. Completa ainda este modelo, o enfoque dado como “estratégia na ação”, explicitado pelo trabalho através das pessoas envolvidas e que estão sujeitas às variáveis humanas de competências e motivações.

O mundo corporativo capitalista contemporâneo garante, entretanto, que essas motivações sejam fortemente obtidas através de modelo de trabalho em *times* e remuneração variável, com grande parte dos objetivos sendo contratados para obtenção de resultados através do grupo. De forma mais simples, poderíamos dizer que as pessoas também seriam “motivadas e unidas pelo bolso”.

Ao pensarmos no modelo de gestão pública e, notadamente, na educação podemos aceitar que vários aspectos podem ser conotados com o planejamento corporativo, porém, tendo um nível geral de complexidade do processo notoriamente maior. Essa pode ser uma das razões para que os gestores públicos analisem mais criteriosamente a adoção de iguais mecanismos praticados nas organizações privadas globalizadas.

Em estudos de Elmore (1995), ainda podemos observar que grandes idéias são incorporadas às políticas sociais como maior participação possível, igualdade de oportunidades, envolvimento, e acabam se transformando em “caricaturas de si mesmo no momento que deixam de ser idéias para transformar-se em ações”. (p. 185) É preciso, prossegue esse autor, reconhecer que as políticas (públicas) não podem ser “compreendidas à margem e separadamente dos meios de sua execução” (p. 185).

Vamos observar finalmente nesses embasamentos conceituais em Sabatier e Mazmanian (1996), que uma melhor compreensão das dificuldades na implementação

das políticas pode ser obtida adotando-se um marco conceitual tão completo que possa servir de guia para pesquisas futuras. Refere-se o autor à:

Identificação das variáveis básicas, atenção ao modo como as características da obrigatoriedade legal influem nos acontecimentos subsequentes, a captação da natureza dinâmica da implementação atendendo à forma em que as mudanças das condições sócio econômicas, a opinião pública e outros fatores, afetam esse processo. (p.324)

Prosseguem Sabatier e Mazmanian, sustentando a tese que há muitos casos estudados, em que se foca tanto a atenção na implementação dos programas, chegando-se a “perder de vista as variáveis legais e políticas de nível macro e que dão estrutura ao processo em sua totalidade”. (p. 325)

Com isso, queremos facilitar a atenção para o grau de dificuldade na compreensão do processo decisório em torno das definições de objetivos de nossas políticas educacionais na própria arena legislativa, bem como em sua materialização executiva em linha com um modelo de gestão amplamente influenciado pelos aspectos político-partidários, e ainda pelos condicionantes sócio-históricos de nossa formação política.

Por último, um aspecto dos mais importantes - o meio de implementação objeto de ação das políticas educacionais, extremamente fragilizado e carente de motivações e competências habilitadoras de sucesso - bem como ainda o macro ambiente geo- político e social de extrema complexidade que caracteriza nosso país.

A interposição dessas considerações sobre planejamento e implementação de políticas públicas entre os temas da LDBEN e o PNE 2001-2010 tratado a seguir, visa facilitar a apreensão sobre as circunstâncias e dificuldades que envolveram a formulação do primeiro PNE decorrente da nova LDBEN e o nível de complexidade dos processos de elaboração e aprovação pelo Congresso.

### **3.4 - O PNE 2001-2010, e o ensino superior na década da educação**

O cenário para o primeiro PNE mostra, através dos registros documentais contidos no próprio MEC, que a sociedade brasileira reagiu de forma bastante positiva, produzindo, por meio de suas diversas instâncias representativas, um documento

registrando anseios e planos concretos para a construção de um modelo educacional para o país, sustentado no direito constitucional estabelecido em 1988.

Trazendo à tona alguns antecedentes históricos, observe-se, entretanto, que antes mesmo da aprovação da LDBEN, exatamente um ano antes, em 24 de novembro de 1995 o governo promulgou a Lei 9131, recriando o Conselho Nacional de Educação, extinto durante o governo Itamar Franco e agora dividido em Câmaras – de Educação Básica e de Educação Superior, tendo como uma de suas atribuições subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação. A Lei nº 9131 altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as diretrizes e bases da Educação Nacional, exatamente nos aspectos que se referiam à forma de elaboração do PNE.

A explicitação de um Plano Nacional de Educação aparece em nossa Constituição de 1934, assim como também um Conselho Nacional de Educação. Lembra-nos Saviani (2000, p.74) que a principal função do Conselho seria a de elaborar o Plano Nacional de Educação e que para tanto reestruturações foram feitas sob a orientação do Ministro Gustavo Capanema em fevereiro de 1937, chegando-se à apresentação do almejado plano em maio deste mesmo ano e em linha com orientação que vai delinear o Estado Novo. Embora Capanema tivesse tentado a redefinição da Educação Nacional através da aprovação das Leis Orgânicas do Ensino e do Código da Educação Nacional, nada disso foi implantado, ficando, portanto, de lado a formulação de um Plano Nacional de Educação.

Prossegue o autor (p.75) relatando as discussões havidas no cenário da formulação da nossa primeira LDBEN em 1959 com Santiago Dantas apresentando o Plano Nacional de Educação como um instrumento até mais importante que a própria LDBEN tendo em vista seu caráter organizativo e de fixação de objetivos, meios e condições de planejamento para a concretização de um sistema de ensino que respondesse às necessidades de desenvolvimento brasileiro. A outra tendência, entretanto, já contrapunha a crítica do Estado ingerindo-se na economia e ao monopólio estatal do ensino, resultando na vitória dessa tendência que defendia maior liberdade de escolha no tipo de educação desejada, e ainda a fuga do risco de que uma ação planejada do Estado na educação pudesse significar totalitarismo. Diante disso, o instrumento de planejamento da primeira LDBEN, promulgada em 20 de dezembro

de 1961, limitou-se ao papel de distribuição de recursos e assim foi tratado pelo Conselho Federal de Educação bem como pelos Conselhos Estaduais.

Na sequência vieram mais dois modelos de planos, ou tentativas malogradas ou ainda sem efeitos concretos em nosso sistema educacional: a partir de 1964 e durante todo o período ditatorial os planos para a educação eram diretamente enquadrados nos PNDs, ou Planos Nacionais de Desenvolvimento, recebendo a denominação de Planos Setoriais de Educação e Cultura e seguiam um caráter de concepção tecnicista de educação. Em 1993, com Itamar Franco, foi lançado o “Plano Decenal de Educação para Todos”, totalmente elaborado pelo MEC e centrado na educação fundamental, saindo da linha de instrumento distribuidor de recursos ou preso à pedagogia tecnicista. Em Saviani (2000, p. 77-78) verifica-se que o plano buscou a organização diagnóstica da situação e tomou como referência a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, escrita na reunião de Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, sob a égide da UNESCO. Levava como subtítulo a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” tendo como preâmbulo uma justificativa de esperança nas potencialidades de mudanças de um quadro de abandono infantil cujos princípios tinham já mais de quarenta anos com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Segundo Saviani (2000), o Plano decenal praticamente não saiu do papel e apenas orientou algumas ações federais, dando a impressão que fora mais uma resposta a um atendimento prático de condições internacionais para recebimento de financiamento para a educação através do Banco Mundial, devendo-se notar que o plano agora apresentado pelo MEC (referindo-se ao PNE 2000-2010), “explicitamente se reporta ao Plano Decenal Educação para Todos, colocando-se portanto como sua continuidade.” (p.78)

Vamos então considerar como sequência de estudo três documentos: a) PNE – proposta do II CONED. b) PNE elaborado pelo Ministério da Educação e enviado ao Congresso Nacional; c) PNE oficial sancionado pelo Presidente da República. Subsidiaremos nossa análise com os conceitos e dados estatísticos relativos ao cenário tomado como base para o primeiro PNE (2000-2010), através dos dados oficiais disponibilizados pelo INEP até 2008, e que estão sendo utilizados como base comparativa para subsidiar os objetivos que estão sendo considerados na elaboração do segundo PNE (2011-2020), objeto do capítulo seguinte.

### 3.4.1- O II CONED e a Proposta da Sociedade Brasileira

Em sua introdução para encaminhamento do plano à instância política, a “Proposta da Sociedade Brasileira” explicita claramente a defesa de princípios éticos voltados para a busca de igualdade e justiça social demarcando a crítica que as concepções adotadas no plano são distintas daquelas que os setores sociais, hegemônicos, se utilizam para manter *o status quo*.

Com esse caráter crítico, 41 entidades, fóruns e/ou universidades e prefeituras reunidas, decidem mostrar ao país uma clara oposição ao modelo praticado, expressando-a no documento denominado “Plano Nacional da Educação – Proposta da Sociedade Brasileira” produzido como conclusões e proposta do II CONED- Congresso Nacional de Educação. Nosso objetivo é explicitar seus conteúdos essenciais para efeito de construção do cenário em que a proposta foi elaborada e sequenciadamente focar os objetivos e metas considerados para encaminhamento oficial e relativos ao Ensino Superior. A essência dessa visão assim foi expressa na apresentação do documento final:

Mudar o modelo social vigente, transformar a sociedade, tornando-a de fato democrática. Tal transformação requer um projeto de desenvolvimento nacional que tenha como centro, em suas dimensões econômica, social, cultural e política, o aperfeiçoamento e a dignificação do homem, não do mercado. (II CONED, 1997)

Resultantes dessa perspectiva e como ações gerais a serem consideradas para a consecução da visão maior acima, estão sintetizadas nas afirmações:

Busca permanente de um desenvolvimento auto-sustentado, tendo no Estado o referencial de articulação e indicação para o fortalecimento do mercado interno; visão crítica em relação ao processo de globalização econômica e cultural. A educação escolar é um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de um país; escolarização concebida como um patrimônio da sociedade; educação entendida como um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, preparando as pessoas e a sociedade para a responsabilidade de construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social. (IICONED, 1997)

O documento conceitua como qualidade social e seus desdobramentos para o país, a consecução de seus objetivos educacionais embasados na prática de valores

como solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania, exigindo para isso consciência moral e valores éticos e inclusão educacional como ações condicionantes. Uma síntese filosófica desses pressupostos a serem buscados no PNE foram ainda assim expressos no documento final:

O ser humano é concebido como ser ativo, crítico, construtor de sua própria cultura, da história e da sociedade em que vive; para tanto é imprescindível seu acesso a uma escola que, além de formação ampla, desenvolva valores e atributos inerentes à cidadania.

Tal escola se opõe àquela que vincula a educação a prerrogativas mercadológicas globalizantes, com o intuito de formar indivíduos pretensamente consumidores e competitivos.

A educação, nessa perspectiva, vai dirigir-se ao ser humano integral, englobando todas as dimensões de sua relação com o mundo. Assim, a escola deixa de ser o único espaço de obtenção de informação, pois ela está presente em todos os meios de comunicação. (IICONED, 1997)

É importante, em termos de análise de cenário político o conteúdo de crítica aberta ao modelo de gestão de FHC, considerado autocrático em termos expressos neste documento.

A visão de democracia que permeou a elaboração deste Plano Nacional de Educação fez jus à idéia de que tal iniciativa não poderia restringir-se ao executivo ou ao parlamento, mas atribuir ao homem comum, ao cidadão, a oportunidade de participar ativamente desse processo, através de seus organismos representativos. Coerente com tal concepção os autores e signatários desse Plano optaram por um processo de discussão aberta entre os vários atores sociais para elaborar princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação, forma democrática de construir um referencial de atuação para que a sociedade tente fazer valer os direitos já consagrados na Constituição Federal de 1988.

No sentido oposto, a postura autocrática adotada pela administração federal, durante e após a elaboração da LDB e dispositivos legais correlatos - antecipados ou não a ela - mostra uma visão restrita de democracia através da qual o governo, porque eleito, se arvora em representante exclusivo da sociedade, desqualificando interlocutores legítimos, e pior, desconsiderando qualquer possibilidade de interlocução.

A mobilização da sociedade organizada assegurou que a Constituição Federal de 1988 contemplasse importantes conquistas sociais. Isso legitima nossa ação de cobrar do atual governo o cumprimento dos preceitos constitucionais que garantem o direito à educação de todos os brasileiros. (IICONED, 1997)

Ainda como parte do exame do cenário em que foi elaborado o PNE 2000-2010, vale observarmos os aspectos constitucionais do estabelecimento desse compromisso com a sociedade brasileira e posteriormente uma verificação sobre os principais indicadores do perfil educacional naquele período.

De determinação constitucional, pelo artigo 214, o Plano Nacional de Educação foi considerado então na LDBEN- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) através dos seguintes dispositivos

À União compete elaborar o Plano Nacional de Educação “em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”(Art.9º), cabendo aos Estados “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as de seus municípios;”(Art.10, III)

Nas disposições transitórias, o Art. 87 instituí a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (LDBEN, 1996, p. 12- 38)

No anexo 4 apresentamos um registro das questões consideradas como principais objetivos pelo documento síntese do II CONED- Nov de 1997, para o PNE 2001-2010 em suas ações e metas concretas colocadas como propostas para apreciação pelo Congresso Nacional em paralelo ao plano do MEC. O enfoque prioritário é com os aspectos relacionados à educação superior e o anexo servirá como consulta e referencia comparativa com os dados e comentários que serão apresentados pelo documento final da CONAE 2010, bem como com as metas do PNE.

É interessante notar, para efeito desta pesquisa, que a orientação através de dispositivo legal em colocar o Plano Nacional de Educação em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos leva-nos ao confronto documentos antagônicos elaborados na mesma época: a declaração feita na cidade de Jomtiem, Tailândia em reunião de 5 a 9 de março de 1990 em evento da UNESCO, e o documento denominado *Consenso de Washington*, elaborado em fins de 1989, após queda do muro de Berlim e que definiu os critérios a serem aplicados pelo FMI aos países latino americanos pobres ou em desenvolvimento, sobejamente contestado como sendo instrumentos de atendimento às políticas de reforma do estado capitalista:

Na verdade, a interpretação que se dá pelas observações em Batista (2006) é que o *Consenso de Washington* embora não definisse explicitamente regras direcionadas à educação, no caso brasileiro, as orientações de cunho neoliberal direcionadas à gestão pública “tiraram a liberdade de ação que o Brasil desejava manter

para prosseguir em seu processo de industrialização” (p.26), obrigou-o ao equilíbrio das contas públicas à custa de inúmeros ajustamentos e cartas de intenção com o FMI, o que certamente limitou os investimentos internos. “Todos sabemos que seus diagnósticos e prognósticos são perfeitamente adequados às soluções neoliberais vislumbradas para a crise do Estado do Bem-Estar”. (Sguissardi, 2009 p.16)

O autor também aponta a existência de “intelectuais orgânicos” alojados em instituições nacionais, cada um a seu modo atuando em linha com essas concepções reformistas “afinadas com as desses organismos multilaterais e contrárias às teses defendidas por entidades representativas de dirigentes, docentes, funcionários e estudantes das universidades públicas.” (p.17)

Finalmente como parte importante desse cenário é preciso examinar os principais indicadores formadores do perfil da educação superior no Brasil e para tanto vamos nos utilizar de alguns dados analisados por Sguissardi (2009, p.20-22), também extraídos das estatísticas fornecidas pelo INEP colocados em leitura gráfica, tendo em vista facilitar sua assimilação.

Optamos por um cotejamento com os últimos dados oferecidos pelo SINAES tendo em vista a projeção do cenário bem aproximado dentro do qual a década da educação já deveria ter produzido algum resultado conforme o propósito de sua declaração nas disposições transitórias da LDBEN, além de mais da metade do tempo de realização do PNE 2001-2010. Há também alguns dados básicos comparando o Brasil no contexto do MERCOSUL, também extraídos da base de dados do INEP.

Além desses indicadores estatísticos referenciais, o cenário para planejamento real, nesse período, obviamente foi influenciado pela organização político partidária presente em que prevalecia a força da situação comandada pelos correligionários do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo Paulo Renato de Souza, ex-reitor da Universidade de Campinas como seu Ministro da Educação. A maior parte do período coberto pelo plano ocorreu, entretanto, na gestão do Presidente Lula, tendo como ministros, pela ordem, Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad. Observe-se que o período referenciado nos gráficos apresentados a seguir estão compartilhados entre dois governos opositoristas em suas concepções político-partidárias.

### 3.4.2- Perfil Estatístico do Ensino Superior na composição do cenário da década da Educação segundo dados do INEP

Os conceitos e dados estatísticos apresentados a seguir foram extraídos do documento consolidado na plenária de encerramento do II CONED – II Congresso Nacional de Educação, realizado em Belo Horizonte, em novembro de 1997, acrescido com observações apresentadas por Sguissardi (2009, p.15-32) na obra *Universidade Brasileira no Século XXI, Desafios do Presente*, em que o autor reúne 9 artigos produzidos durante o transcorrer da década da educação, como dado importante ao representar um olhar balizador histórico visto na medida em que os fatos concretos aconteciam. Desses artigos, destaquei para este estudo, o olhar crítico dos capítulos: “O Desafio da Educação superior no Brasil: quais são as perspectivas?” (p.15-52) e o artigo que encerra seu livro: “Estratégia (ou receita) para destruir uma universidade autônoma.” (p.310-340), este último utilizado com suporte crítico.

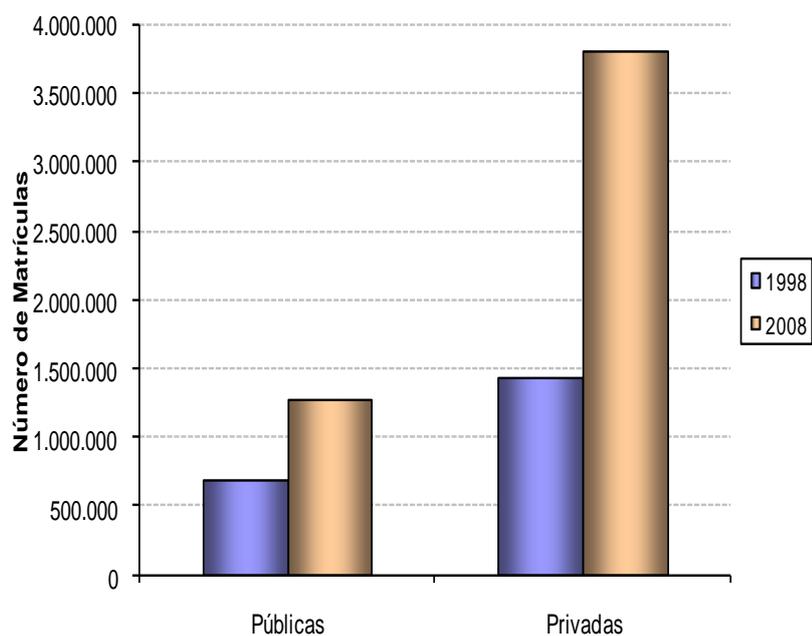
Tomando como base a sequência de dados comentada por Sguissardi 2009 (p 19-25), organizamos algumas tabelas e gráficos cotejando as mesmas informações com dados mais recentes obtidos no INEP. Observamos inicialmente um dado fundamental na consideração desse perfil que é o número de jovens matriculados em nível superior, em seu total comparado entre públicas e privadas e na sequência distribuído por natureza de IES tendo como base comparativa os anos de 1988 e 2008, dados disponibilizados no SINAES.

**Tabela 1** – Freqüências e porcentagens para os matriculados do Ensino Superior no Brasil

	1998		2008		Δ% 1998 - 2008	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Públicas	683.574	32,2	1.274.000	25,1	590.426	86
Privadas	1.442.384	67,8	3.806.000	74,9	2.363.616	164
Total	2.125.958	100	5.080.000	100	2.954.042	239

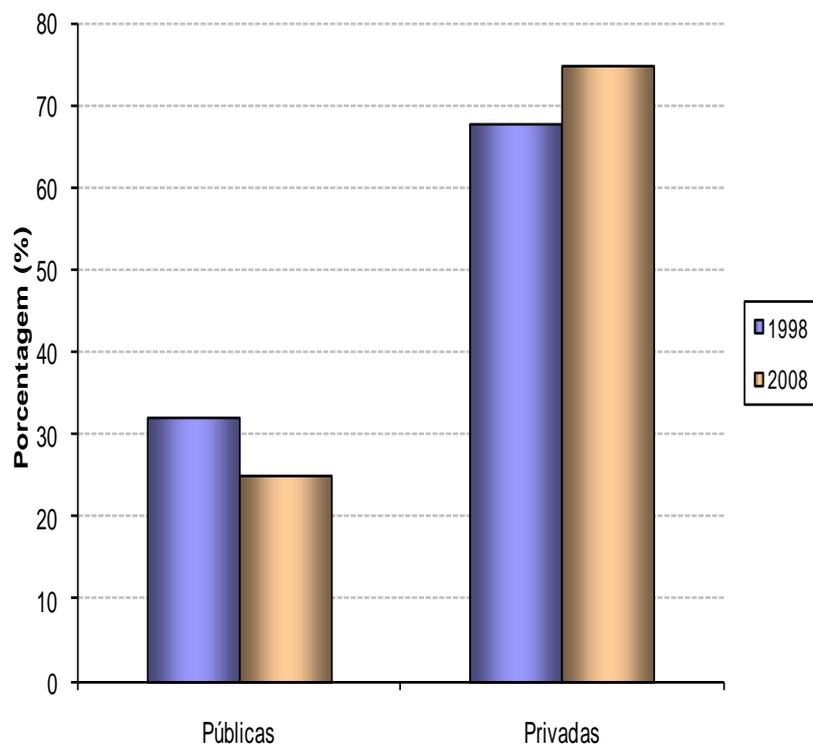
Fonte: MEC/INEP/SINAES, 2010

**Figura 1** – Número de matriculados no ensino superior



Fonte: MEC/INEP/SINAES

**Figura 2** – Porcentagem de matriculados no ensino superior



Fonte: MEC/INEP/SINAES

O número total de matriculados no ensino superior no Brasil mais que dobrou de 1998 para 2008, entretanto, crescendo a diferença entre as universidades públicas e privadas, no que se refere às matrículas no período. Apesar do aumento da frequência, proporcionalmente ao total de vagas, a participação das universidades públicas no bolo diminuiu. A grande diferença numérica praticamente veio sendo conservada ao longo desses anos.

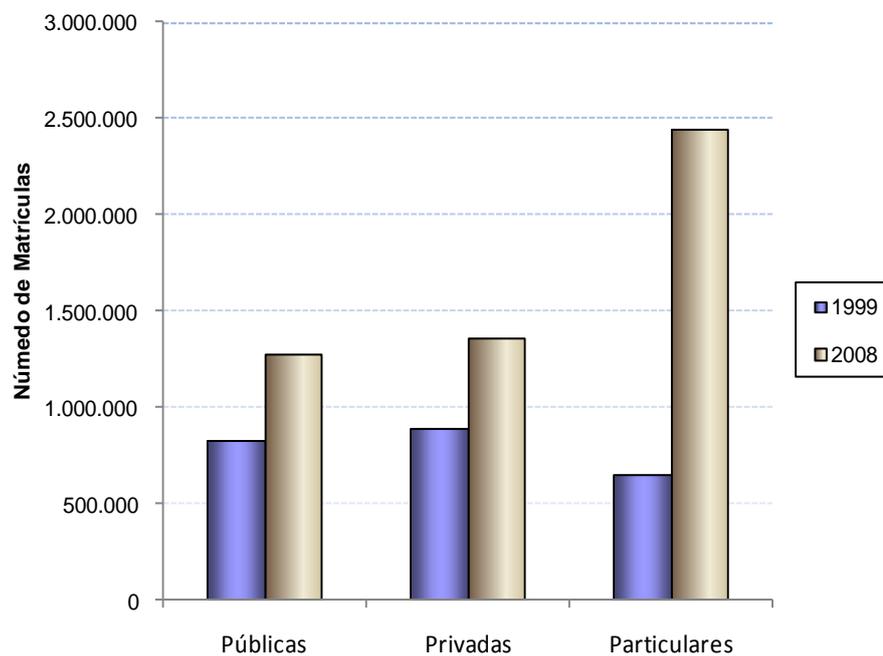
A partir de 1999 o sistema estatístico do MEC passou a controlar separando das privadas as instituições particulares identificadas como organizações de fins lucrativos. A Tabela 2 e figuras 3 e 4 visam ilustrar essa comparação. Dessa forma, visando mostrar o predomínio do crescimento dessas organizações educacionais com fins lucrativos no país, elaboramos um gráfico específico demonstrando o crescimento das frequências e percentuais de matrículas de 1999 a 2008 conforme tabela e gráficos abaixo.

**Tabela 2** – Frequências e porcentagem para os matriculados no ensino superior no Brasil diferenciando privadas e particulares com fins lucrativos

	1999		2008	
	Nº	%	Nº	%
Públicas	832.022	35,1	1.273.965	25,1
Privadas	886.561	37,4	1.357.290	26,7
Particulares	651.362	27,5	2.448.801	48,2
Total	2.369.945	100	5.080.056	100

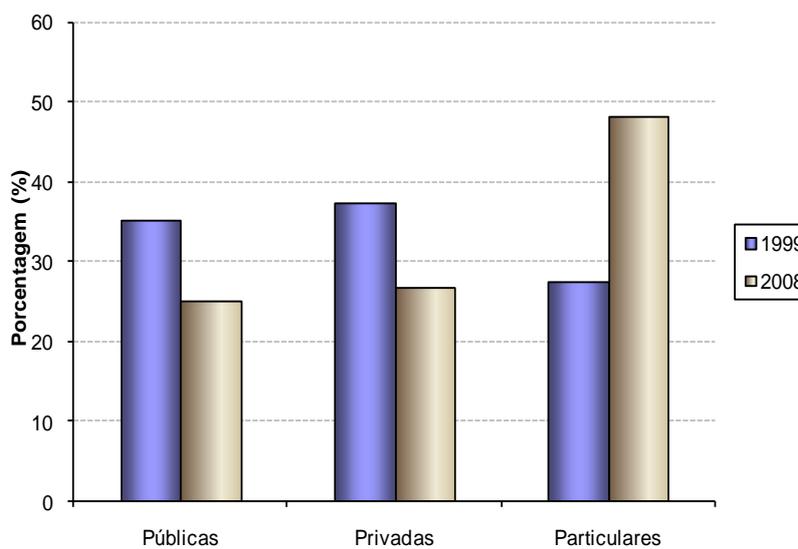
Fonte: MEC/INEP / SINAES, 2010

**Figura 3** – Número de matriculados diferenciando privadas e particulares



Fonte: MEC/INEP / SINAES, 2010

**Figura 4** – Porcentagem de matriculados diferenciando privadas e particulares



Fonte: MEC/INEP / SINAES, 2010.

Dos 74,9 % de matrículas oferecidas pelas instituições privadas em 2008, mais da metade ocorreu em IES com fins lucrativos. Em 1999 as privadas sem fins lucrativos superavam as particulares em dez pontos percentuais. Em 2008 houve uma inversão de predominância e uma diferença de vinte e um pontos percentuais a favor das IES com fins lucrativos. A UNIP – Universidade Paulista detém o maior número de matrículas dentre as privadas em 2008 com 166.601 ou 7% de participação nesse segmento e a USP – Universidade de São Paulo, a primeira dentre as universidades públicas com 50.508 matrículas ou 3,8% das efetivadas pelas IES públicas em 2008, ou seja, em volume de matrículas a UNIP foi 3 vezes maior que a USP em 2008.

Mesmo assim, o baixo número das matrículas frente às necessidades de demanda dos jovens em idade universitária, bem como o déficit pelo acúmulo ao longo dos anos, são pontos a serem observados com atenção no cenário das elaborações sobre os objetivos e renovação do PNE como já lembrava Sguissardi (2009, p.19), tendo como referencia o ano de 1998.

Este número de matriculados na educação superior apenas inclui em torno de 10% da respectiva faixa etária ou 1,3% da população. O anteprojeto oficial do Plano Nacional de Educação que tramita há três anos no Congresso propõe atingir-se a meta de 30% dessa faixa etária ao final de 10 anos, percentual já praticamente alcançado na América Latina pela Argentina, pelo Chile e próximo de ser atingido pela Venezuela e até pela Bolívia.

De fato, como se verá mais adiante, o número de candidatos inscritos nos vestibulares em 2008 foi o dobro do número de vagas oferecidas. Como referência comparativa com países fora da América Latina, o autor apresenta ainda, em nota, os patamares diferenciados em que se encontravam alguns países (Williams, 1996, p.05, apud. Sguissardi, 2009, p.19) conforme abaixo:

Hungria	28%	Grécia	52%	Portugal	44%
Coréia	37%	Inglaterra	44%	N. Zelândia	48%
EUA	45%	Espanha	52%	Canadá	60%
França	68%	Bélgica	72%		

O autor reforça também a estreita relação desse dado estatístico examinado no contexto da preparação do PNE em 1997, com a situação socioeconômica de desigualdade vivida pelo país, como sendo uma das maiores do planeta, apesar de situar-se entre as dez maiores economias. Com isso, o Brasil era considerado o

antepenúltimo dentre os piores países em distribuição de renda, em que - os 20% mais ricos no Brasil têm renda mensal 32 vezes maior que os 20% mais pobres – sendo que nos Estados Unidos essa relação cai para 9 vezes e na Alemanha para 7 vezes. Assim, o Brasil também era considerado como ocupante do posto de número 70 em qualidade de vida pela Unesco. (cf. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997, p.4, apud Sguissardi 2009, p.20)

Mesmo melhorando seu índice, o Brasil caiu na classificação em virtude de melhoras mais acentuadas de outros países. Segundo publicação do PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, divulgado em 5 de outubro de 2009, com dados referentes ao ano de 2007, o Brasil se encontrava ainda na 75ª posição, dentre os países considerados de desenvolvimento humano elevado, ou seja aqueles com índice superior a 0,800. Apenas como referência os países do grupo considerado “muito elevado” têm índices que vão de 0,9 a 1,0. O país que neste ano liderava o ranking era a Noruega com 0,971. Algumas referencias da América do Sul, nesta classificação, são ; Chile com 0,878, Argentina com 0,866, Uruguai com 0,865 e Venezuela com 0,844. (ONU, apud notícias uol, 2009).

Se observarmos como outra referencia, o número de matriculados nos dez anos referenciais ao marco de 1998, ou seja, a partir da nova constituição, verificamos nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP que o crescimento foi dobrado e que em 2008 o percentual de jovens matriculados no ensino superior atinge 2,6% da população contra os 1,3% de 1998:

**Tabela 3-** Evolução da Matrícula no ensino publico e privado no Brasil em alguns marcos referenciais: 1988, 1996 e 2008

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Total Públicas</b>	<b>% Públicas</b>	<b>Total Privadas</b>	<b>% Privadas</b>
<b>1988</b>	1.503.555	585.351	39	918.204	61
<b>1996</b>	1.868.529	735.427	40	1.133.102	60
<b>2008</b>	5.080.056	1.274.000	25	3.806.091	75

Fonte: MEC/INPE / SINAES

De 1988 para 2008, há um aumento de 3.576 445 matrículas no ensino superior ao longo de 20 anos, sendo que esse incremento, como se sabe, se dá muito mais nas IES privadas e, dentre essas, as com fins lucrativos. Em 2008 as IES públicas reduzem o percentual de participação no total para 25% das matrículas enquanto que as privadas atingiram 75%. Isto se dá em função do estímulo das novas regras advindas da nova Constituição Federal em benefício da educação privada. Conforme Sguissardi (2009), em 1994, o “Banco Mundial (1994, p.39), em uma amostra de 41 países, situava o Brasil como um dos países do mundo com mais alto percentual de matrículas no ensino superior privado, isto é, em torno de 60%” (p.20)

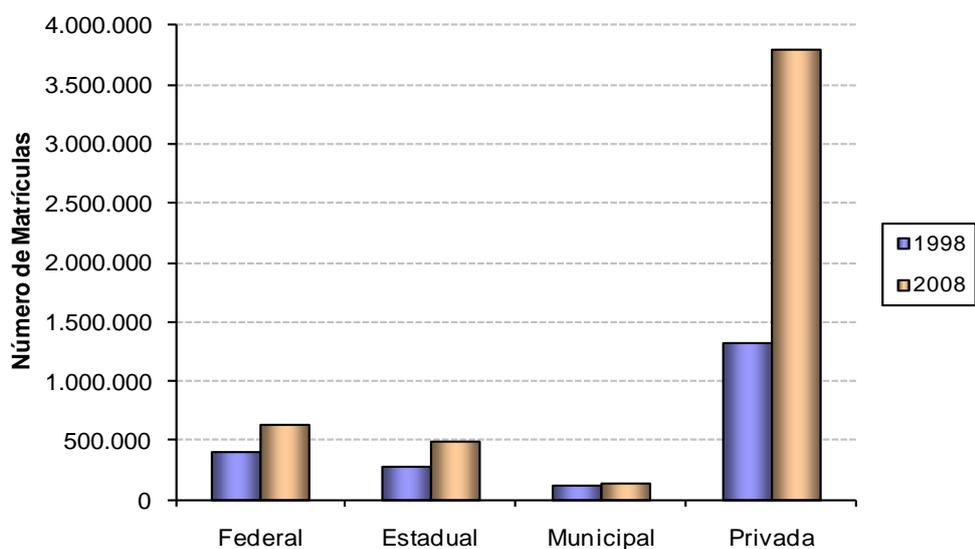
A distribuição proporcional das matrículas por dependência administrativa nesse período de dez anos pode ser observada na tabela 4, e figuras 5 e 6 que se seguem.

**Tabela 4** – Frequências e porcentagens para os matriculados por subcategoria das IES

	1998		2008	
	Nº	%	Nº	%
Federal	408.640	19,2	643.101	12,7
Estadual	274.934	12,9	490.235	9,7
Municipal	121.155	5,7	140.629	2,8
Privada	1.321.229	62,1	3.806.091	74,9
Total	2.125.958	100,0	5.080.056	100,0

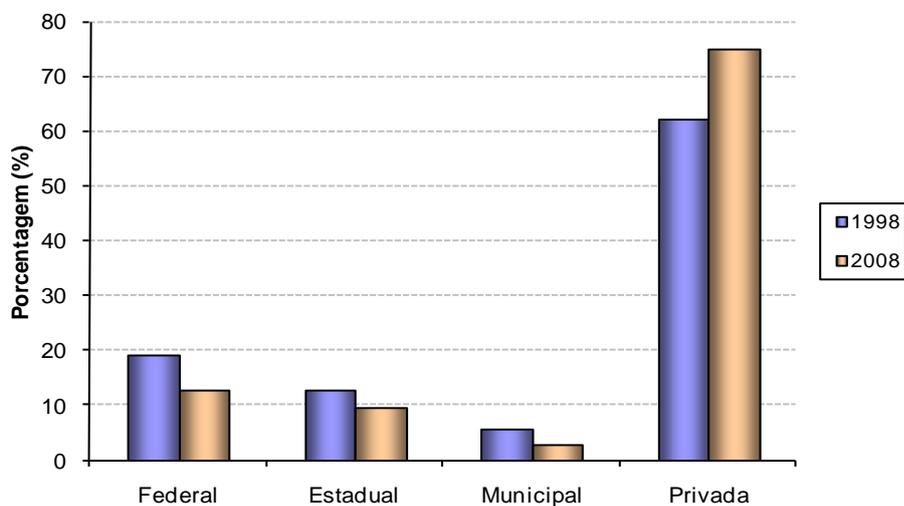
Fonte: MEC/INEP / SINAES, 2010

**Figura 5** – Número de matriculados por subcategoria das IES



Fonte: MEC/INEP / SINAES

**Figura 6** - Porcentagem de matriculados por subcategoria das IES



Fonte: MEC/INEP / SINAES

As privadas que já detinham um percentual de 62% de participação total das matrículas em 1998, (tabela 4), aumentaram em 13 pontos percentuais chegando a 75%, enquanto que as 3 subcategorias públicas reduziram suas participações, sendo que a maior queda se deu na participação das IES federais, em 6,5 pontos percentuais, o que ,

realmente, coincide com a política de restrições orçamentárias implementadas neste período.

A confrontação dos dados relativos ao número de vagas, o número de concluintes do ensino médio e os candidatos inscritos nos vestibulares, também se constitui numa forma de análise sobre as eventuais defasagens. Embora seja possível considerarmos o número de vagas ociosas a partir da diferença entre vagas oferecidas e candidatos efetivamente matriculados, esse dado não é apresentado nas estatísticas do INEP de forma a gerar um possível abatimento no apontamento da defasagem real. Dessa forma, esses dados não foram considerados na tabela 5 e na figura 7 a seguir.

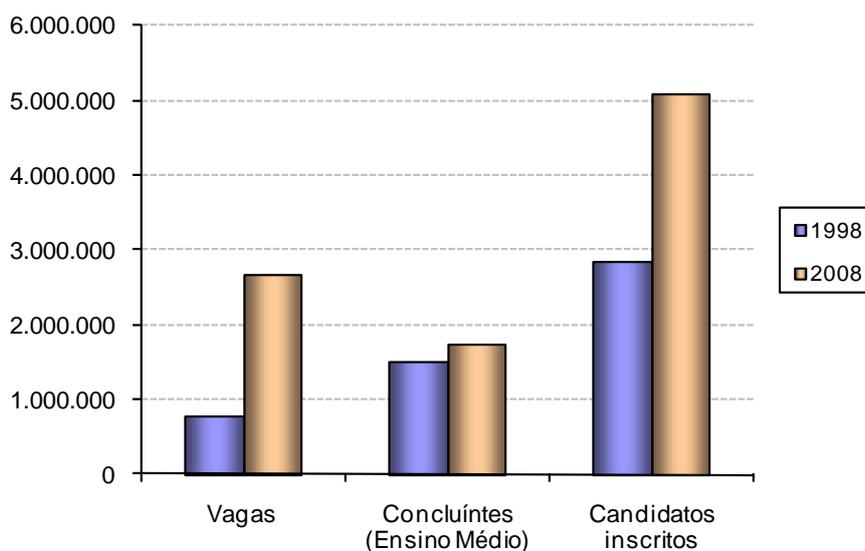
**Tabela 5** – Frequências para o número de vagas em cursos presenciais de graduação

	1998	2008
Vagas	776.000	2.670.736
Concluintes (Ensino Médio)	1.500.000	2.086.912*
Candidatos inscritos nos vestibulares	2.852.000	5.097.148

\* inclui 325 487 concluintes do EJA- Ensino médio

Fonte: MEC/INEP / SINAES, 2010

**Figura 7** – Frequências para vagas oferecidas em cursos presenciais de graduação



Fonte: MEC/INEP / SINAES

Ao analisarmos os dados sobre concluintes do ensino médio, vagas oferecidas e o número de candidatos inscritos no vestibular, também com os dados INEP até 2008, podemos ter uma visão bastante clara da defasagem entre a população de jovens na idade de entrada para a universidade e o número de vagas oferecidas em nossas universidades. Observo que o número de concluintes do ensino médio foi obtido aplicando-se a taxa de 72% de aprovação aos matriculados desse ano, - média INEP dos últimos anos- tendo em vista a informação direta não estar disponível.

Nota-se na tabela 5 e figura 7 que o aumento do número de vagas nas universidades não acompanhou o aumento dos concluintes do ensino médio em 2008, ou seja, apesar do aumento observado de mais de 1.600.000 vagas em cursos superiores o aumento percentual do número de vagas foi bem menor que o aumento percentual do número de inscritos considerando ainda que essa defasagem sempre tem carregado os excedentes não aprovados de um ano para outro.

Verifica-se que enquanto o aumento do percentual de concluintes do ensino médio foi da ordem de 30%, o aumento do número de inscritos nos vestibulares foi de 44%, o que pode denotar uma defasagem que inclui também como excedente os não aprovados em anos anteriores ou de entrada tardia na vida universitária. Sguissardi (2009, p.27) afirma que além da “demanda reprimida, o número de vagas é insuficiente para um número cada vez maior de concluintes do segundo grau com tendências a ser 4 a 5 vezes maior que o número de vagas anualmente para a educação superior.”

Notamos que esta tendência pode se materializar rapidamente diante de um possível esgotamento da capacidade de expansão das IES privadas no país e do não investimento necessário na educação pública conforme tem sido questionado.

Enfim, os dados acima expressam claramente a defasagem entre o número total de candidatos a uma vaga no ensino superior cotejado ao número de vagas disponíveis pelo conjunto total dos IES no Brasil.

Comenta ainda Sguissardi que o grau de dificuldade enfrentado por esse total de candidatos, que já embute nos dados de 1998 as sobras acumulativas de ano para ano, bem como sua distribuição pelas IES públicas e particulares indica taxas de candidatos por vagas respectivamente de: 9,3 nas federais; 8,9 nas estaduais e 2,2 nas particulares, muito provavelmente tendo em vista a gratuidade do ensino adicionada à qualidade oferecida pelas IES públicas (p.22). Cremos que esse grau de dificuldade hoje deve ser analisado a partir de novos critérios adicionados ao processo seletivo

decorrentes do ENEM, das políticas inclusivas, bem como de ociosidade de vagas em alguns cursos e regiões. Como não há um levantamento mais acurado a esse respeito, optamos por não considerar nessa análise.

Observa também o autor que a distribuição dessas vagas através das regiões brasileiras, está concentrada na região Sudeste com 61,5% do total oferecido em âmbito nacional, número que acrescido da região Sul chega a representar praticamente 80%. Essa concentração de vagas na região sudeste e sul cai em 2005 para 62%, ainda alta. É possível que essa predominância se deva mais ao potencial do mercado dessas regiões comparado aos demais.

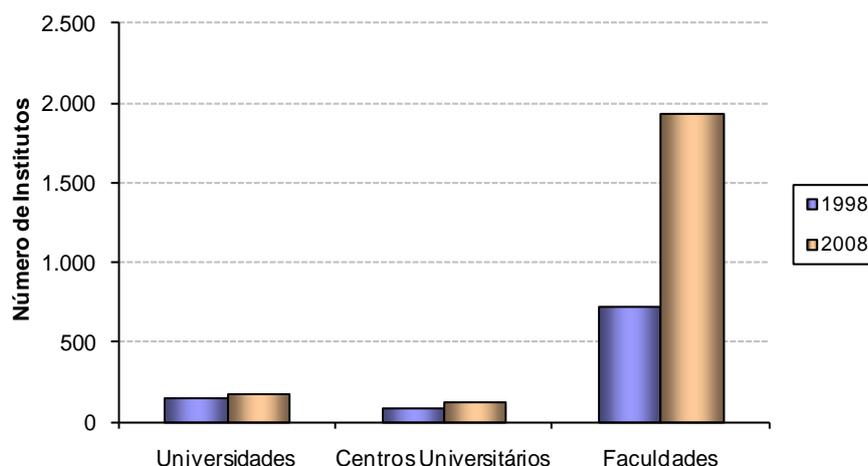
Complementando o cenário mostrado até aqui, apresentamos como indicadores para comparações em cenários futuros, a distribuição nacional de nossos IES segundo organização acadêmica e natureza de vínculo, vistos nas tabelas 6 e 7 e figuras 8, 9, 10 e 11 a seguir:

**Tabela 6** – Frequências e porcentagens dos IES segundo organização acadêmica

	1998		2008	
	Nº	%	Nº	%
Universidades	153	15,7	183	8,1
Centros Universitários	93	9,6	124	5,5
Faculdades	727	74,7	1.945	86,4
Total	973	100	2.252	100

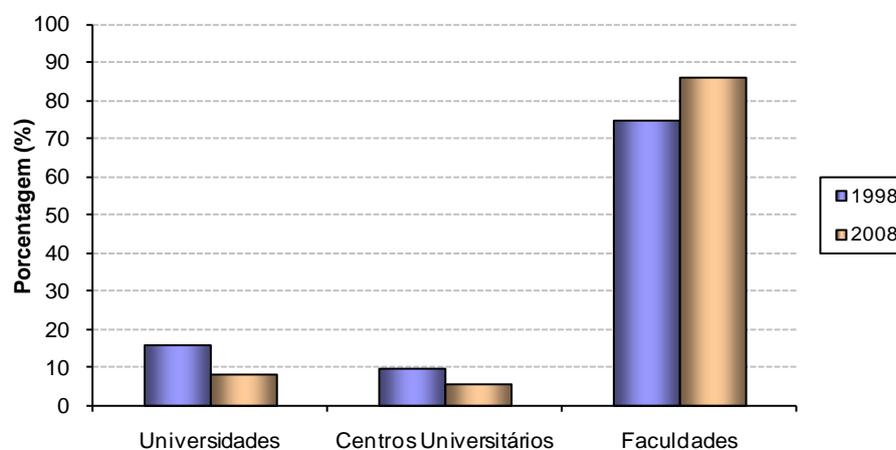
Fonte: MEC/INEP / SINAES, 201

**Figura 8** – Frequências dos IES segundo organização acadêmica



Fonte: MEC/INEP / SINAES

**Figura 9** – Porcentagens dos IES segundo organização acadêmica



Fonte: MEC/INEP / SINAES, 2010

Verificamos pela tabela 6 e figuras 8 e 9 que o número de universidades e centros acadêmicos foi muito próximo entre 1998 e 2008. Já as faculdades cresceram consideravelmente o que é explicado pela maior dificuldade na criação de universidades devido a custos e critérios relativos à organização e número de docentes com nível de pós graduação *stricto sensu* exigidos. Conseqüentemente, a proporção de universidades

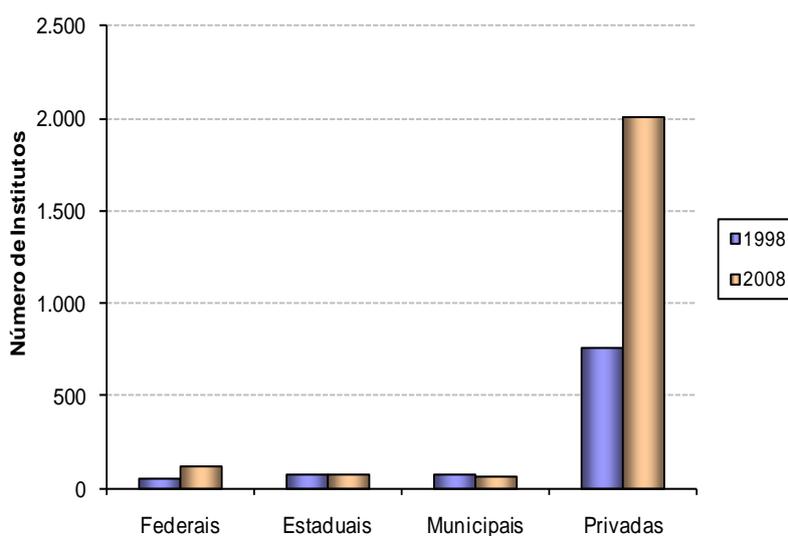
em 2008 é menor tendo em vista aumento dos estabelecimentos isolados, apesar da manutenção da participação percentual em torno dos 75%.

**Tabela 7** – Frequências e porcentagens dos IES segundo natureza de vínculo

	1998		2008	
	Nº	%	Nº	%
Federais	57	5,9	127	5,6
Estaduais	74	7,6	82	3,6
Municipais	78	8	61	2,7
Privadas	764	78,5	2.016	88,2
Total	973	100	2.286	100

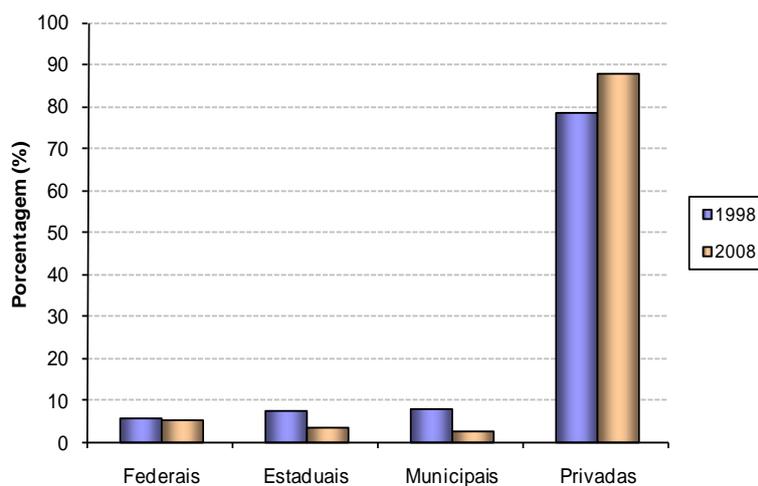
Fonte: MEC/INEP / SINAES

**Figura 10** – Frequências dos IES segundo natureza de vínculo



Fonte: MEC/INEP / SINAES

**Figura 11** – Porcentagens dos IES segundo natureza de vínculo



Fonte: MEC/INEP / SINAES

Verificamos também pela observação da tabela 7 e dos gráficos 10 e 11, segundo a natureza de vínculo das IES, que o número de universidades particulares triplicou de 1998 para 2008, enquanto que as universidades federais e estaduais cresceram em números absolutos, porém recuaram percentualmente no conjunto. O número de universidades municipais diminuiu, conforme tendência em função das novas regras estabelecidas pelo MEC e ainda a questão dos custos.

A associação ensino, pesquisa e extensão para as IES categorizadas como universidades exige uma estrutura de custos consideráveis comparados aos das demais IES. Falamos entre outras coisas da presença maior nos quadros de mestres, doutores, carga horária em período integral, laboratórios, equipamentos, biblioteca, funcionários especializados, e outros custos indiretos.

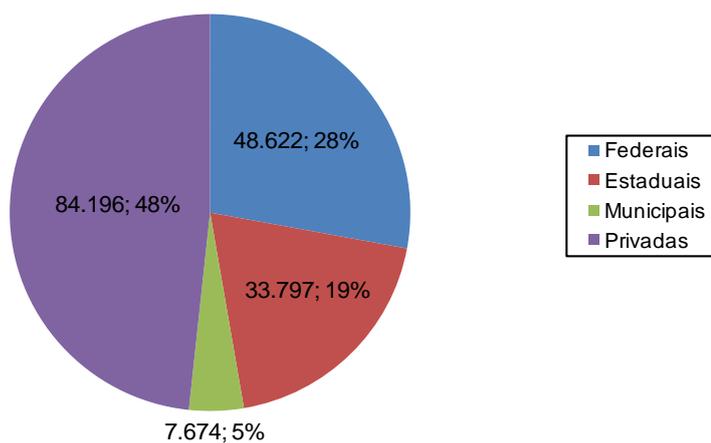
Completando essa análise geral do perfil de nossas IES, apresentamos, finalmente, um demonstrativo da freqüência dos docentes atuando nas universidades brasileiras e o nível de qualificação segundo titulação máxima.

**Tabela 8** – Freqüências e porcentagens para o total de docentes do ensino superior

	1998		2008	
	Nº	%	Nº	%
Federais	48.622	28	66.122	20
Estaduais	33.797	19	44.870	13
Municipais	7.674	5	8.376	2
Privadas	84.196	48	219.522	65
Total	174.289	100	338.890	100

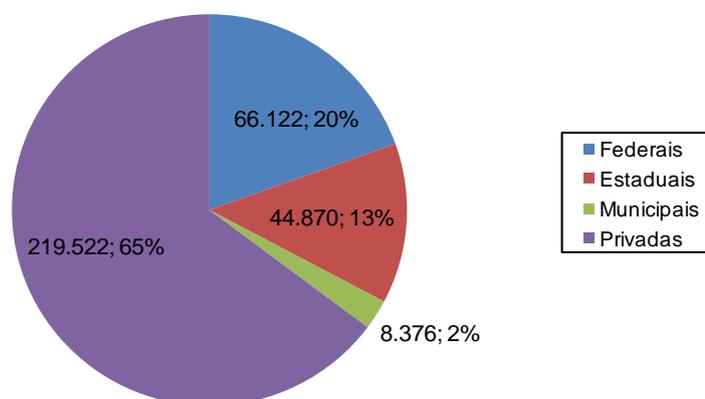
Fonte: MEC/INEP / SINAES

**Figura 12** – Distribuição total dos docentes do ensino superior para o ano de 1998



Fonte: MEC/INEP / SINAES

**Figura 13** – Distribuição total dos docentes do ensino superior para o ano de 2008



Fonte: MEC/INEP / SINAES

Nota-se uma alteração na distribuição total dos docentes do ensino superior entre os anos de 1998 e 2008. Em 2008, houve uma redução na proporção de docentes de universidades particulares e aumento para as universidades federais e estaduais.

Além disso, devemos levar em conta a existência de um número de afastamentos não considerado nos gráficos relativos à frequência total dos docentes tendo em vista a indisponibilidade de informações sobre as razões e tempo de duração dos afastamentos e, portanto, sem qualquer comentário qualitativo. Diante disso, consideramos como número total existente os ativos e afastados. Esse percentual de afastamentos, entretanto, é cerca de 5% do efetivo, tanto em 1998 quanto em 2008, coincidentemente.

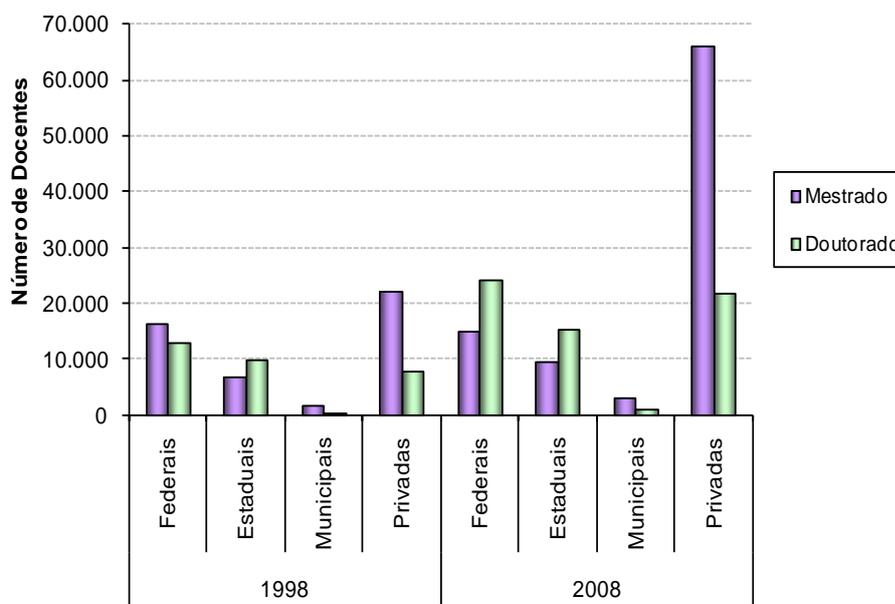
Segundo a Portaria CNE/CP, orientativa do PNE 2011-2020, a titulação dos docentes da Educação Superior no Brasil é ainda muito insatisfatória comparada aos objetivos, principalmente considerando os índices presentes nas universidades particulares, conforme se pode observar nos gráficos seguintes.

**Tabela 9** – Frequências e porcentagens para os docentes ativos segundo a titulação máxima independentemente da carga horária

	1998				2008			
	Mestrado		Doutorado		Mestrado		Doutorado	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Federais	16.371	36	13.170	42,4	16.015	14	30.608	40
Estaduais	7.003	15,4	9.948	32,0	11.562	10	17.694	23
Municipais	1.699	3,7	426	1,4	3.206	3	1.313	2
Privadas	20.409	44,9	7.529	24,2	83.754	73	27.549	36
Total	45.482	100	31.073	100	114.537	100	77.164	100

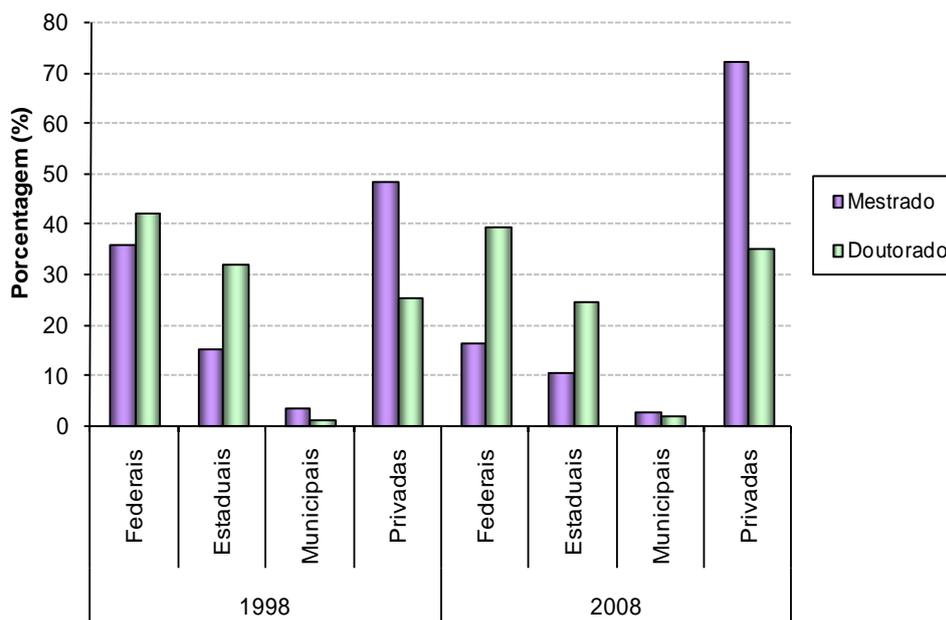
Fonte: MEC/INEP / SINAES, 2010.

**Figura 14** – Número de docentes ativos segundo a titulação máxima



Fonte: MEC/INEP / SINAES

**Figura 15** – Porcentagens de docentes ativos segundo a titulação máxima



Fonte: MEC/INEP / SINAES

Quanto ao regime de vinculação segundo carga horária, em 1999, segundo Sguissardi (2009, p.24-25), apenas 44,3% do total de docentes trabalhavam em período integral, ou seja, com dedicação total à IES onde se vinculam. Essa predominância se dá no âmbito das IES públicas com 78,5%. Conseqüentemente os que se dedicam ao magistério contratados em regime de horas trabalhadas estão concentrados nas IES privadas com 96%. Esse regime é quase uma exceção nas IES públicas.

Quanto ao grau de qualificação de pós-graduação *stricto sensu*, a predominância de doutores está nas IES públicas concentrando 75% do total com essa qualificação em 1998 e 65% em 2008. Quanto aos mestres, o percentual de 55% das IES públicas em 1998 caiu para 27% em 2008, obviamente em função do grande crescimento das IES particulares ao longo deste período com as exigências de um número maior de mestres que doutores.

Estes dados reforçam as preocupações e sugestões de um Fundo de Manutenção e desenvolvimento da educação superior na II CONED constantes da Proposta da Sociedade Brasileira e da aprovação das metas 15 e 16 sobre estímulo e consolidação da pós-graduação e da pesquisa, dobrando, em dez anos o número de

pesquisadores qualificados, bem como a meta de aumentar em pelo menos 5% o número de mestres e doutores formados no sistema nacional, cujos comentários avaliativos estão na sequência desta pesquisa.

Da mesma forma vamos encontrar a mesma preocupação nas propostas e comentários constantes no Documento final da CONAE 2010, sugerindo a “consolidação da pós-graduação e da pesquisa científica e tecnológica nas diversas regiões do País, de modo a eliminar a assimetria regional.” (p.37) Isto implica, obviamente, na formação de um número maior de mestres e doutores.

Finalmente, ao observar os dados nacionais enquadrados entre os de pior desempenho educacional no terceiro grau entre os países desse continente, o autor assim se manifesta

É imperativo reafirmar sempre que isto reflete a realidade de um país cuja população em geral sobrevive em situação socioeconômica das mais desiguais e injustas do planeta, e no qual, mercê dos modelos de desenvolvimento e décadas de políticas educacionais conservadoras adotadas pelas elites dominantes, o saber e a educação foram via de regra entendidos muito mais como mercadorias de interesse privado ou dádivas para semicidadãos, do que como bens públicos universais de interesse coletivo da cidadania. (Sguissardi 2009, p.19,20)

Tendo em vista compartilharmos dessa observação do autor, relacionamos alguns dados extraídos da base de dados do INEP relativos ao MERCOSUL, o que, infelizmente vai mostrar que realmente nosso desempenho global deixa a desejar chegando mesmo a se mostrar incompreensível ao nosso olhar comum. Estes dados estão no Anexo 3 – Indicadores Educacionais do MERCOSUL 1998-2006, à página 135.

Diante desse cenário, julgamos importante para nosso estudo, considerar ainda o registro das questões consideradas como principais objetivos pelo documento síntese do II CONED- Nov de 1997, para o PNE 2001-2010 em suas ações e metas concretas a serem colocadas como propostas para o executivo e aprovação pelo Congresso Nacional. Nosso enfoque prioritário será com os aspectos relacionados à educação superior e servirá para um cotejamento com os dados que serão apresentados pelo documento final da CONAE 2010. A lista dos Objetivos gerais simplificados, bem como das metas e objetivos para o ensino superior estão no Anexo 4, às páginas 130 a 135.

### **3.4.3- O PNE 2001-2010 encaminhado pelo Ministério da Educação para aprovação do Congresso Nacional**

As observações contidas na descrição feita por Saviani (2000), bem como nas informações sobre o processo de elaboração do PNE, divulgadas no site do MEC, nos levam a admitir que houve um processo de permissão ou convite à participação da sociedade no processo, entretanto de forma direcionada em demasia ou confinada à limitações já impostas pelos documentos preparatórios, pela forma de participação e prazos estabelecidos.

O processo iniciado pelo MEC em fins do primeiro semestre de 1977 informando sobre os procedimentos a serem seguidos terminou com o envio de uma proposta de PNE para aprovação do Congresso Nacional em 12 de fevereiro de 1998, dois dias após a entrega pela oposição da proposta denominada de “Proposta da Sociedade Brasileira”. As justificativas contidas na exposição de motivos bem como e as diretrizes e metas relativas ao Ensino Superior, objeto desse estudo foram consideraram um discurso sobre um plano de metas claras e objetivas e inovações dignas de destaque, conforme apresentado pelo Ministro da Educação e das quais destacamos apenas as duas primeiras.

*O projeto do Plano Nacional de Educação propõe inovações que, pelo seu alcance, são dignas de destaque:*

1. A Apresentação de metas claras e objetivas facilita o entendimento público e o seu acompanhamento pela sociedade civil;
2. A definição de responsabilidades da União, dos Estados e dos Municípios, indicando para cada meta, as instâncias administrativas responsáveis;(Paulo R. de Souza, 1998)

Tendo em vista facilitar um pouco mais a visualização das metas que o executivo estabeleceu para o ensino superior e as que foram aprovadas e definidas oficialmente pelo Congresso Nacional e concordadas através de sanção presidencial como metas a serem executadas no decorrer dos dez anos seguintes, enumeramos as metas definidas para o Ensino Superior cotejando-as entre as duas instâncias, e disponibilizá-las como suporte de consulta no Anexo 5.

Observe-se que as metas estão identificadas no PNE com asteriscos significando que as assinaladas com um \* dependem do esforço conjunto dos Estados e

Municípios com a União e as metas assinaladas com dois \*\* são prioridade da União. Sobre isso Saviani (2000) comenta que do total de 167 metas, apenas 9,5% são prioritariamente responsabilidade da União. Das propostas vetadas no PNE e relativas ao Ensino Superior, a maioria se refere à iniciativa da União, referendando aparente descompromisso. (p.85)

Quanto aos vetos, todos referem-se ao quesito investimento, denotando claramente uma intenção cerrada do Executivo em não permitir qualquer alteração dos representantes legislativos da população em pensarem em formas alternativas de atendimento aos objetivos qualitativos que a educação requer para conseguir um salto qualitativo dignificante.

Se considerarmos ainda o veto mais significativo, aposto ao item 11.3 relativo ao financiamento, isto é sobre a elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7% e, para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano, realmente criou-se um distanciamento muito grande entre as respostas concretamente obtidas e todos os discursos introdutórios realizados.

Nesse aspecto, devemos considerar ainda as observações de Saviani (2000, p. 84-85) ao comentar as observações críticas feitas pela ANPED- Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, sobre a baixa meta de ampliação dos recursos destinados à educação e sobre a responsabilidade da União no financiamento da manutenção e expansão do ensino superior público, entre outras questões. Escreve ainda Saviani sobre a continuidade da política que implica em compressão de gastos públicos e da transferência de responsabilidades da União para os Estados, Municípios e entidades privadas e/ou filantrópicas.

No presente contexto, resta examinar agora se, a despeito dessas imperfeições típicas do embate político, as questões convergentes planejadas chegaram a ser implementadas e com que nível de qualidade. Com esse objetivo, uma nova análise do cenário qualitativo e quantitativo em termos de resultados e índices obtidos na Educação Nacional seguida de uma nova descrição do processo de planejamento se faz necessária no estudo. É preciso verificar o que foi feito pelo executivo até então, o que dizem os

estudiosos a respeito desses resultados e verificar quais serão os próximos compromissos.

### **3.5 - O PNE 2011-2020 e o Ensino Superior: o processo, avaliação do cenário e compromissos renovados.**

Ao examinarmos o processo de elaboração do PNE 2011-2020 em sua fase preparatória, é preciso considerar que o executivo não deu crédito ao PNE atual, oficialmente vigente desde sua aprovação em janeiro de 2001 e implantou suas concepções educativas, através de vários instrumentos, dentre eles o Plano de Desenvolvimento da Educação anunciado em 2007.

Na composição do cenário do novo PNE, acreditamos ser importante colocar algumas hipóteses relacionando fatos concretos e forças políticas que compõem os lados que discutirão e aprovarão o próximo planejamento da educação para dez anos. O PNE ainda em vigor foi aprovado em 9 de janeiro de 2001, 4 anos pós LDBEN, a 2 anos do encerramento do governo Fernando Henrique.

Lula, cujo grupo político foi oposição a esse PNE, participando da elaboração da “Proposta da Sociedade Brasileira” que dera entrada na Câmara dos Deputados 2 dias antes da proposta do MEC, assumiu a presidência em 2003, porém encontrando um PNE desfigurado da proposta inicial na qual seu grupo político se empenhara, tendo em vista, principalmente, aos vetos que o Plano recebera nas questões relativas ao financiamento. Como já comentado, seu governo não somente deixou de revisar em 2004 o PNE conforme orientação legal, como também não optou pela tentativa de derrubada dos vetos, terminando por lançar um plano com outro desenho, denominado PDE, sem revogar o PNE oficial e já em seu segundo mandato.

Deixando de lado a tentativa de entendimento legal desse imbróglio político administrativo, optamos em olhar para o cenário onde se desenvolve a construção do PNE 2011-2020, examinando, no conjunto das ações práticas realizadas até aqui, as que foram consideradas no PDE – projeto aglutinador das ações de governo - porém cumprindo anseios previstos no PNE oficial ou ainda constituindo-se em respostas às propostas contidas na Proposta da Sociedade Brasileira.

Começando pela análise do processo em si, verificamos no conjunto de documentos que faz parte do conteúdo do site do CONAE 2010, as seguintes informações:

- O extenso processo de construção do PNE 2011-2020, em termos de discussões e coleta de contribuições é iniciado pela Portaria Ministerial número 10, nomeando uma Comissão de 35 membros coordenada pelo também nomeado Secretário Executivo Adjunto Francisco das Chagas, com o objetivo de realizar o processo democrático para a tematização da Educação Brasileira em todos os seus níveis.
- O processo iniciado em janeiro de 2009 teve a fase de discussões e consulta encerrada em 2010 com a realização da Conferencia Nacional de Educação-CONAE, de 28 de março a 1 de abril em Brasília, com o tema definido pela Comissão Organizadora Nacional sendo: “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. A CONAE foi precedida em 2009 pelas Conferências Municipais ou Intermunicipais no primeiro semestre e as Estaduais e do Distrito Federal no segundo.

### **3.5.1- Documentos referenciais da CONAE 2010**

O processo documental em apoio ao direcionamento de temas e conteúdos abordados durante as conferencias estaduais e municipais foi divulgado através do site oficial do CONAE 2010, bem como outros canais, constituindo-se de vários artigos e documentos referenciais, um documento base produzido após a fase das conferências estaduais e municipais e um documento final registrando as conclusões da Conferencia realizada em Brasília e que foi encaminhado ao MEC para subsidiar a organização do Plano Nacional da Educação 2011-2020 que será submetido à aprovação do Congresso Nacional. Desse documento final extraímos as propostas diretamente relacionadas ao Ensino Superior, bem como outras que julgamos úteis à melhor construção das análises pretendidas.

A CONAE 2010, segundo a apresentação do documento final constituiu-se numa mobilização nacional envolvendo cerca de 3,5 milhões de pessoas, participação de 450 mil delegados regionais, significando em torno de 2% da população brasileira 5.300 deliberações de comissões regionais, com inserção de 2057 emendas para apreciação dos delegados nas plenárias organizadas por eixos temáticos resultando em 694 aprovadas e encaminhadas para a plenária final da Conferência. Foram aprovadas finalmente 677 de onde foi extraído o conteúdo final que apresenta “diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade, o que se constitui como marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade.” (p, 7)

Vale destacar que no desenvolvimento do primeiro eixo temático desse documento fica reconhecido através dos itens g e h à página 35 que de fato estão sendo considerados na elaboração dessa proposta os vetos do presidente FHC ao PNE aprovado pelo Congresso Nacional, bem como sua utilização secundária como referência para planejamento das ações governamentais. A síntese dessa apresentação, destacando-se os *principais desafios para a educação brasileira* considerados na Conferência, pode ser vista, dentre os anexos desta pesquisa.

No Anexo 4 estão os objetivos relativos ao Ensino Superior, bem como sua identificação com dispositivos anteriores ou, ainda, se representam novas iniciativas. Os objetivos estão captados das formulações constantes nos vários eixos temáticos, opção de formatação estruturada como no documento final. O documento final da CONAE 2010, trabalhou com 6 eixos temáticos:

1. Papel do Estado na Garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional
2. Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação
3. Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar
4. Formação e valorização dos profissionais da educação
5. Financiamento da educação e controle social
6. Justiça social. Educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade

As justificativas, concepções e linhas gerais do que se pensa e pretende em cada eixo temático são pródigas em embasamentos e argumentos sobre a premência na

consecução dos estados pretendidos com a mudança. O que se nota em alguns momentos é uma abordagem discursiva sem preocupação de apresentação das ações concretas para atingi-la. Não há muitos objetivos descritos qualitativa e quantitativamente na forma a se entender claramente o que será realizado. Há muitas intenções e questões a serem estudadas e levantadas posteriormente.

Uma das possíveis explicações para esse modelo de documento é que talvez a intenção tenha sido apenas o atendimento de convergências quanto ao cenário e problemática educacional para que o trabalho de apurar conceitos e transformá-los em objetivos concretos seja feito posteriormente na próxima fase conforme atribuições normais do MEC. Além disso, a finalização do planejamento se dará com as discussões e aprovação no Congresso Nacional.

Os conteúdos analisados em cada eixo temático serão cotejados com as ações incluídas no PDE para eventualmente serem consideradas no PNE renovado, agregados também com novas iniciativas bem como por ações que estão em andamento criadas a partir de atos legislativos.

Um ponto, entretanto, parece-nos de maior atenção nesse projeto. Trata-se da inclusão de uma proposta visando garantir e até mesmo recuperar a credibilidade nos planos da educação e ao mesmo tempo dar ao PNE o mesmo significado que o texto constitucional pretendeu:

O PNE, por se tratar de plano que estabelece uma política de Estado, deve ser tratado como principal prioridade pelo Estado nacional e pela sociedade brasileira. O cumprimento das metas previstas ainda exigirá grande esforço coletivo e institucional. Para tanto, investimentos públicos serão imprescindíveis, acompanhados por monitoramento, assessoramento e avaliação de resultados. (CONAE 2010, p.28)

A proposta a que nos referimos é a introdução nas discussões da responsabilidade pelo plano. Uma lei de responsabilidade da educação nacional pelos compromissos assumidos e não cumpridos pode ser um caminho adequado e moralmente amadurecido.

Nosso objetivo é fazer a aproximação de todas as proposições e categorizá-las segundo as fontes e organicidade entre as iniciativas e conceitos adotados. A partir dessa apreensão fazer os comentários conclusivos.

### **3.6- Plano Nacional de Educação- PNE 2001-2010 e CONAE 2010: algumas aproximações.**

A análise do Plano Nacional de Educação 2001-2010, se dará a partir do cotejamento entre os objetivos contidos no Plano Oficial, objeto da Lei 10.172/2001 e as informações sobre ações em andamento, implementadas através de atos legislativos ou executivos, incluídos ou não no PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação, instrumento utilizado como *guarda chuva* das ações de governo na educação, a partir de 2007.

No desenrolar da análise buscaremos ainda identificar ações que apresentem ligações com as formulações propostas na CONAE 2010, para considerações no PNE 2011-2020.

Visando organizar e facilitar a compreensão do campo de ação pretendido como objetivos e metas de atingimento, as ações serão comentadas a partir de enquadramento nas 6 categorias abaixo, levando-se em conta o enfoque da educação superior.

1. Visões sobre a educação superior
2. Expansão da Educação Superior
3. Extensão, pesquisa e desenvolvimento
4. Qualidade do Ensino Superior: avaliação e garantia
5. Gestão: administrativa, pedagógica e de pessoas
6. Financiamento: manutenção e investimento.

O foco desse exercício analítico é, portanto, o Plano Nacional de Educação 2001-2010 prestes a ser renovado. Ele deverá ser considerado dentro dos cenários da década da educação, iniciada em 1997, ano em que também ocorre a II CONED – resultando na Proposta da Sociedade Brasileira - e encerrando-se em 2007, ano em que o governo Lula anuncia o PDE- 2007-2022 como um recurso de gestão para dar alguma aglutinação formal a diversas ações de governo, tendo em vista que o PNE aprovado no governo FHC contém vetos que o inviabilizavam diante dos planos que a gestão Lula

tencionava executar, em linha com seu plano de governo para a área da educação. Serão mencionadas também nesta análise as ligações e correspondências dessas ações com os dispositivos constitucionais, LDBEN e principais documentos relativos a acordos e manifestações internacionais aderidas pelo Brasil.

### **3.6.1- Categoria 1. Visões para a educação superior**

Enunciados contidos no PNE 2001-2010

- 1.1 Atendimento às necessidades da sociedade, no que se refere a lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais, além das demandas do mercado de trabalho. Garantir oportunidades de educação profissional complementar conduzindo ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.
- 1.2 Valorização dos profissionais da educação
- 1.3 Expansão do setor privado, em coexistência com o público.
- 1.4 Universidades com as funções ensino, pesquisa e extensão como núcleo estratégico do ensino superior buscando soluções para os problemas atuais e projetando a sociedade brasileira num futuro melhor, contribuindo com a redução dos desequilíbrios regionais e articulando-se com as instituições de ciência e tecnologia.
- 1.5 Universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade. Nessas instituições apropria-se o patrimônio do saber humano que deve ser aplicado ao conhecimento e desenvolvimento do País e da sociedade brasileira. A universidade é, simultaneamente, depositária e criadora de conhecimentos. Para o exercício de suas funções necessita como diretriz básica de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.
- 1.6 Educação superior com papel de fundamentar e divulgar os conhecimentos ministrados nos outros níveis de ensino, assim como preparar seus professores. Articulação e compromisso com o conjunto do sistema educacional brasileiro.

## Comentários

Os enunciados representativos do discurso que permeia a visão geral do ensino superior no PNE 200-2010, em todos os itens podem ser considerados perfeitamente em linha com o que dispõe a Constituição de 1988, (art.205, 206, 207, 209 e 214 que estabelece o Plano Nacional de Educação), a LDBEN (Capítulo IV, art.43), e notadamente a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI visão e ação. (UNESCO, 1998), no título referente à Missões e Funções da Educação Superior.

Há, entretanto, duas questões que devem ser negativamente destacadas. Da primeira, nos referimos à própria dificuldade que nossa cultura apresenta em cumprir as orientações legais, mesmo incluídas na Constituição Federal, como é o caso do PNE em pauta, que após atraso na entrada ao Congresso Nacional, lá permaneceu em discussão por 3 anos, até que aprovado com nada menos que 9 vetos, dos quais 4 referentes a metas para o ensino superior e consideradas essenciais para a implementação das ações previstas.

Embora seja possível argumentar que os vetos presidenciais fazem parte do regimento, também se deve lembrar que a quebra desses vetos também poderia ter sido obtida no governo seguinte, desde que o jogo político democrático permitisse. Entretanto, além desse PNE ter sido “solenemente ignorado durante os dois últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso e os vetos sequer examinados, para eventual derrubada, no Congresso Nacional, (Sguissardi 2006, p.14), permaneceu nessa mesma condição durante todo o governo Lula.

De acordo com esse autor, as metas vetadas foram consideradas no Programa de Educação para o Governo da Coligação Lula - Presidente, para mobilização logo após a posse, entretanto, nada disso ocorreu e o governo Lula optou por administrar a educação deixando o PNE arquivado como referência e utilizar-se da alternativa legislativa para as ações de governo na área. (p.14). Chega a ser incompreensível a incoerência entre o discurso estabelecido nos preâmbulos e justificativas das diretrizes com a prática posterior:

[...] nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior.

Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo. (PNE, p.41)

Esse fato mostra, além da inutilidade de todo esforço e custo legislativo na construção de um instrumento de planejamento educacional que pela primeira vez na história fora obtido através de aprovação do Congresso Nacional, a constatação da séria dificuldade na implementação das políticas públicas, conforme apontado em Elmore (1995, p.185) o reconhecimento que as políticas (públicas) não podem ser “compreendidas à margem e separadamente dos meios de sua execução” e que realmente dependem de uma série de fatores intervenientes em todo o ciclo de implementação.

Possível solução para essa falta de compromisso com a sociedade brasileira poderia ser a implantação de uma proposição surgida na CONAE 2010 visando “garantir que os acordos e consensos produzidos redundem em políticas públicas de educação capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social.” (Documento final, p.13) Trata-se da elaboração da Lei de Responsabilidade da Educação Nacional, em um prazo máximo de cinco anos, a partir da efetivação desse documento.(p.79) Embora sem detalhes, a sugestão poderia sugerir algum controle à semelhança da Lei de Responsabilidade Fiscal e o executivo deveria ser responsabilizado pelo não cumprimento de um compromisso assumido constitucionalmente com a sociedade.

A segunda questão refere-se à convivência entre a expansão do setor privado em coexistência com o público referida no item 1.3. Essa visão está em linha com os preceitos constitucionais e referendados na LDBEN. Mesmo no PNE aparece condicionada à exigência que a expansão privada atenda os requisitos e condições legais e que tenha sua qualidade controlada pelos órgãos públicos.

O ponto que nos parece relevante nessa visão trata-se do aporte de valor que se dê, na prática, a uma e a outra, e no caso a maior importância ao privado que ao público, ou ainda que se permita uma extrapolação de limites de atuação. Não se pode admitir, por exemplo, uma universidade privada com fins lucrativos que não proporcione retorno financeiro a seus investidores, principalmente os detentores de ações comercializadas na Bolsa de Valores.

Caso isso ocorra, com certeza, na lógica capitalista, alguma ação gerencial ocorrerá visando redução de custos e recomposição da lucratividade e com isso eventualmente perda de qualidade. Não se pode admitir o recurso público envolvido nesse contexto e, portanto, as facilidades e incentivos fiscais a esse modelo de universidade causam preocupações e divisões de opiniões. Elas deveriam, isto sim, ter o mesmo tratamento que quaisquer outros negócios de risco e investirem na qualidade organizacional para obtenção de resultados financeiros e sustentabilidade, explorando o potencial, espaços e exigências que esse mercado permitir no País.

Um ponto, entretanto, é certo. Levando em conta os estudos de Pochmann (2008, apud Sguissardi 2010 p.10) acerca das projeções sobre o crescimento cada vez maior da relação para mais trabalho imaterial que material ao longo dos próximos anos, em continuidade às projeções estatísticas estudadas a partir de 1950 bem como suas conclusões sobre a importância da inovação tecnológica para a potencialização e ampliação da riqueza a ser produzida pela base industrial estabelecida, torna-se fundamental a reorientação do processo educativo, conforme Sguissardi (2010, p.10) expressa, na direção de uma “sociabilidade produtiva” e onde

[...] as universidades estão no centro do processo de formação de professores e de produção de ciência, tecnologia e inovação tecnológica, modificando profundamente a natureza da instituição universitária, das instituições escolares da educação básica e, também do trabalho do professor.

As universidades públicas podem ter o papel de liderança nesse processo, recebendo os investimentos necessários para a estruturação básica dos recursos necessários e assim, exercer a missão estratégica delas esperada e definida constitucionalmente, fazendo uso da autonomia necessária e atuar de forma parceira com as instâncias governamentais de planejamento para articular o compromisso com o conjunto do sistema educacional brasileiro nessa missão. Nesse contexto, de força pela qualidade e liderança pela missão, a universidade pública é colocada como visão no próprio discurso do planejamento. É preciso, entretanto, materializá-la mesmo com sacrifícios e com a busca de novos recursos financiadores desse investimento.

De forma conclusiva, é possível reconhecermos que as visões expressas para a educação superior através dos enunciados apresentados foram consubstanciadas mais visivelmente nas ações de fomento à expansão do setor privado. A consideração da

universidade como núcleo estratégico apropriando-se do patrimônio do saber humano que deve ser aplicado ao conhecimento e desenvolvimento do País e da sociedade brasileira e para tanto recebendo prioridades e esforços adicionais de investimento em recursos e gestão organizacional não parece ter acompanhado o discurso que embasa o Plano.

Grande parte das razões para essa defasagem se deve ao investimento abaixo do que seria necessário para cumprimento das promessas planejadas cujas razões serão comentadas com detalhes adicionais na categoria 6 que trata do financiamento. Apesar dos progressos e ações encaminhadas a partir de 2004, de forma desalinhada ao PNE, essas visões continuarão sendo, com pequenas diferenças nas formas de expressão, sendo buscadas no próximo Plano.

A CONAE 2010 considera em seu eixo I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: organização e regulação da educação nacional, a articulação do Sistema Nacional de Educação como meta fundamental para a materialização dos princípios explícitos no artigo 206 da Constituição Federal e que se constituem em bases de fundamentação para o desenvolvimento da educação em seus três níveis, notadamente na educação superior, e na universidade como núcleo estratégico para a consecução desses objetivos.

A seguir apresentamos comentários analíticos sobre as metas constantes nas categorias de 2 a 6 que estarão numeradas entre parêntesis, com os mesmos números conforme consta no PNE, expresso na Lei 10.172/2001, possibilitando eventualmente consultas aos respectivos enunciados no texto da lei

### **3.6.2- Categoria 2. – Expansão**

Metas do PNE 2001-2010

2.1 (1)<sup>2</sup> Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.\*\*<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> O número entre parênteses corresponde ao número da meta como se apresenta na lei 10.172/2001- PNE, valendo essa indicação para todas as categorias de análise que seguirão.

<sup>3</sup> Um asterisco (\*) significa meta cuja realização necessita da contribuição dos Estados e Municípios; dois asteriscos (\*\*) significam prioridade do Governo Federal.

- 2.2 (2) Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior. (*VETADO*)
- 2.3 (3) Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.\*
- 2.4 (4) Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.\*\*
- 2.5 (13) Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.\*\*
- 2.6 (21) Garantir, nas instituições de educação superior, a oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades da educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.

## Comentários

O crescimento da oferta de vagas na educação superior, mesmo nas condições de qualidade em que se encontra, é talvez, a maior prioridade no planejamento da educação superior, tendo em vista o quase nulo progresso frente ao objetivo traçado para a década que se finda.

O aumento percentual de jovens na faixa etária de 18 a 24 anos cursando o nível superior de 6,9% em 1991 para 13,9% em 2008 (IBGE, síntese de Indicadores Sociais, 2009) está muito aquém dos 30% objetivados no PNE para atingimento até 2010, além de continuar muito abaixo dos referenciais de 1998 de países como Hungria, Grécia, Portugal, Coréia, Inglaterra, Nova Zelândia, Estados Unidos, Espanha, Canadá, França, Bélgica – já mencionados nessa pesquisa- bem como pelos vizinhos Argentina (40%), Chile (20,6%), Venezuela (26%) e Bolívia (20,6%). (Brandão, 2006, p. 84)

Dentre todos os países mencionados, o percentual de matriculados varia de 20,6% (Chile e Bolívia) a 72% (Bélgica). A posição brasileira em 13,9% em 2008 é inaceitável, não simplesmente devido à pura comparação estatística, mas sim pela importância do significado da educação superior para o desenvolvimento do país e nossa falta de capacidade política e administrativa demonstradas na gestão pública.

O aumento de 116% do número de matriculados de 1998 para 2008, com uma taxa média de crescimento anual de 5% nos últimos anos significa muito pouco em quase nada e é anulado pelo também crescimento da população jovem carente de vaga no ensino superior.

Diante desse quadro, verificamos que o veto à meta proposta de ampliar a oferta do mesmo público assegurando uma proporção nunca menos que 40% do total de vagas já significava pouca disposição na ampliação desejada ou ainda o governo FHC esperava que o setor privado se incumbisse de expandir a ponto de cumprir a meta que o plano previa, tendo em vista sua incapacidade de previsão orçamentária para tanto, e a necessidade de honrar os pagamentos da dívida externa e compromissos assumidos na fase de intervenção do FMI e influências do Banco Mundial.

De acordo com Soares (2009 p. 20 e 21), o Banco Mundial, assim como outros organismos multilaterais, mudou seu papel de financiador do desenvolvimento e

[...] tornou-se guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requintes do capital globalizado.

Novos empréstimos eram realizados a custo de série de condições que intervenham “diretamente na formulação da política interna e influenciavam a própria legislação dos países” (p. 21). Complementa o autor, mostrando que na verdade a influência refere-se mais na necessária concessão de aval do BM e FMI para o acesso aos capitais internacionais dado que faziam o papel de “responsáveis não só pela gestão da crise de endividamento como também pela reestruturação liberal dos países em desenvolvimento” (p. 21)

Diante desse quadro, o País não teve a capacidade para investir na educação superior como necessitava e até como fora planejado e tampouco os gestores públicos

tiveram a iniciativa em criar uma fonte nova e temporária de arrecadação especial como foi, por exemplo, o caso da saúde.

Por outro lado, a idéia de expansão também incluía a redução de desigualdades de oferta de vagas entre as regiões, o estabelecimento de um amplo sistema interativo de educação à distância bem como a criação de cursos noturnos e propostas inovadoras de modalidades visando maior inclusão e resgate social educacional.

Nesses termos, iniciando pela desigualdade regional de oferta, é preciso aumentar esse objetivo em termos de ação governamental direcionado apenas para o ensino público tendo em vista que o provado é regido pelas conhecidas leis de mercado: oferta, procura e capacidade de consumo. Verificamos como exemplo, que em 2001, a grande predominância de matrículas no ensino superior nas regiões Norte e Nordeste era nas escolas públicas, certamente, dada a gratuidade das mesmas e a fraca presença das escolas privadas. No restante todo do Brasil já predominavam as matrículas em escolas privadas, até pela enorme diferença na oferta de vagas que estas ofereciam.

As escolas privadas, principalmente as particulares e que têm fins lucrativos tendem a se fortalecerem nas áreas de maior acesso e poder de consumo. Com as novas políticas incentivadoras da expansão privada e com a melhoria do suporte de financiamento através dos vários programas de bolsas, a expansão privada já se tornou mais homogênea e atingiu também as regiões Norte e Nordeste onde já também predominam largamente, conforme total de matrículas em 30/06/2008 MEC/INEP/SINAES.

A CONAE 2010 restabeleceu o objetivo da expansão, prevendo 60% de incremento em vagas nas IES públicas e mais 40% nas privadas minimizando a atual desproporcionalidade. Não há, entretanto, o estabelecimento da estratégia para a consecução desse objetivo, e, portanto, podemos entender que o sistema público aumentará em 60% a oferta de vagas sobre a base de 2010 e o privado em 40%. Não há também indicação de quais mecanismos serão utilizados para que o governo possa planejar a expansão do ensino privado nessa proporção.

É interessante analisarmos a informação publicada no site “Ensino Superior” dando conta que o Fórum de Entidades representativas do Ensino Superior Particular ao realizar seu 3º Congresso Brasileiro de Educação Superior Particular em Florianópolis, logo após a CONAE 2010 de Brasília, e cujo tema foi ”o setor privado como ator e

parceiro na construção do Plano Nacional de Educação” (PNE 2011-2020), decidiu apoiar a meta de expansão de vagas pretendida pelo governo, estabelecendo uma meta de 50%, ou seja, 10% acima da que a CONAE 2010 sugeriu. Isso significa, segundo essa publicação, oferecer vagas para cerca de mais 12 milhões de estudantes na educação superior.

Como importante dado adicional a ser analisado vemos a Educação Superior enfocada nos relatórios da UNESCO como um atrativo espaço de comercialização tendo em vista as grandes lacunas e necessidades de investimento em Capital Humano. O processo de globalização tem provocado cada vez mais a internacionalização do ensino superior, a mobilidade de estudantes e novas oportunidades de exploração comercial da educação. De acordo com os dados da UNESCO, enquanto em 2003, os países da OCDE apresentavam em média 30% da população adulta com formação superior completa, o Brasil – tendo o Paraguai um pouco acima – apresentava cerca de 7% apenas (The Global Education Digest, 2006 p. 11)

Há ainda como componente importante nessa análise da expansão da internacionalização da educação superior a entrada de grandes editoras no setor prometendo profundas diferenciações metodológicas para o futuro.

Recentemente, a *Abril Educacional* anunciou a compra do Anglo e a Pearson, grupo britânico do segmento editorial e de informação digital, controlador do jornal Financial Times comprou parte do sistema de Educacional Brasileiro (SEB) e assim controlaria as marcas COC, PUERI DOMUS, Dom Bosco e Name (empresa de consultoria voltada para as escolas públicas, elaboração de material didático e serviços de assessoria)

Segundo seu presidente para a América Latina, Juan Romero, o mercado editorial educacional movimenta mais de US 2 bilhões por ano. (Consultoria Hoper Educacional, 2010)

Ainda segundo a consultoria, a entrada de grandes editoras no setor de ensino trará profundas mudanças e impactos para o ensino superior, principalmente no ensino à distância, justamente uma das apostas do PNE para a expansão e diversificação, cuja a avaliação ainda é prematura em termos de qualidade e eficácia, contudo, o crescimento quantitativo vem aumentando regularmente desde 2003. Conforme os dados MEC/INEP disponíveis nos anexos, em 2008 as matrículas do ensino à distância passaram a

representar 14,3% do total de matrículas no Ensino Superior. (Resumo Técnico 2008, p. 29)

A disponibilização do conteúdo de alta qualidade de grandes autores nacionais e internacionais tanto para o EAD quanto para os cursos presenciais permitirá a utilização mais criativa de oportunidades de aprendizagem.

Finalmente, quanto aos cursos noturnos, os dados do INEP mostram um crescimento constante, de 2003 à 2008, de taxas que variaram de 5,7% à 13,3%, nas IES públicas, e de 6% à 14% nas privadas, onde predomina e já era tradicional. Ao longo desse período as vagas noturnas tiveram um crescimento percentual maior nas federais – que segundo as exposições e justificativas do Plano apresentavam condições estruturais para o aumento – que nas estaduais, já oferecedoras de um número consideravelmente maior que estas.

Entretanto, a relação aluno por docente no total Brasil permaneceu inalterada de 2002 a 2008 negando dessa forma as justificativas do Plano como condição para o incremento de vagas no período noturno com a mesma qualidade que os cursos diurnos.

### **3.6.3 - Categoria 3. – Extensão, desenvolvimento e pesquisa**

Metas do PNE 2001-2010

- 3.1 (15) Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.\*\*
- 3.2 (16) Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.\*\*
- 3.3 (18) Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.\*\*
- 3.4 (23) Implantar o Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as Instituições Federais de Ensino Superior no quadriênio 2001-2004 e assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para

graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas.

#### Comentários

Os objetivos relativos à extensão, desenvolvimento e pesquisa, segundo o plano, são indispensáveis para “melhorar a qualidade do ensino oferecido” e para o exercício do papel da educação superior como “núcleo estratégico, exercido principalmente pelas universidades, em linha com as funções definidas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão.” (PNE, p. 42)

Embora não tenha sido mencionado no plano, essas atividades, indubitavelmente, exigem grandes investimentos e pressupõem uma adequada estrutura básica para multiplicação. Carlos da Fonseca Brandão, professor do departamento de Educação da Unesp/Assis-SP, em sua obra PNE Passo a Passo oferece uma análise individualizada de todas as metas do PNE considerando objetivos e resultados conseguidos até 2006, constituindo-se em utilíssima fonte referencial crítica didaticamente apresentada. Segundo Brandão (2006, p. 99) a “meta referente ao programa de desenvolvimento da extensão universitária em todas as instituições federais de Ensino Superior no quadriênio 2001 – 2004 não foi cumprida, bem como o percentual mínimo de 10% do total de créditos destinados a ação extensionista, em todos os cursos de graduação do País, também não foi alcançado”. Segundo esse autor, o incentivo à generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino aprendizagem em toda educação superior, deve ocorrer pelo aumento da concessão de bolsas de iniciação científica por parte da agência de fomento e pelo aumento das oportunidades em cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Dados da CAPES mostram, entretanto, um quadro evolutivo do investimento em Bolsas e fomento, por estado, de 2002 a 2008 atingindo um crescimento de 53,6% de forma bem distribuída regionalmente. Melhor avaliação de resultados poderia ser feita se no Plano houvesse previsões claramente quantificadas.

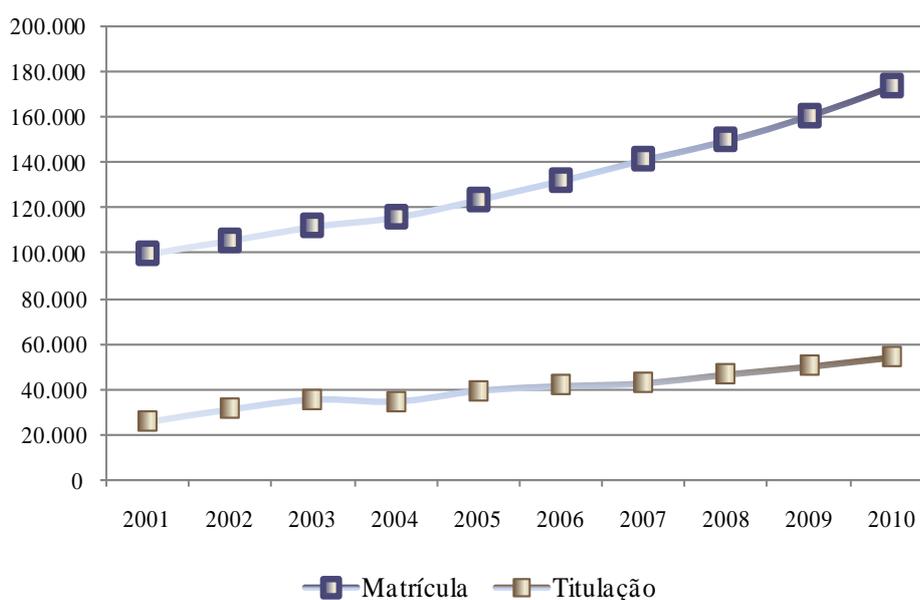
Quanto à meta de dobrar em dez anos o número de pesquisadores qualificados aumentando anualmente o número de mestres e doutores a uma taxa mínima de 5 %, segundo dados da CAPES, foi totalmente atingida e provavelmente será até suplantada,

considerando-se o entendimento que a base quantitativa originária desse objetivo era a produção anual até o ano 2000 e não exatamente o número de pesquisadores existentes em atuação em todas as áreas e setores de pesquisa no País, dado que não foi apresentado no embasamento do cenário para o Plano.

Entendendo como pesquisadores qualificados o conjunto de mestres e doutores, verificamos pelos dados Capes, conforme pode ser observado na tabela constante nos anexos, o crescimento planejado com taxa de 5 % ao ano gerando por conseguinte um contingente de 403.040 pesquisadores em dez anos, uma média de 40.304 por ano. Esses resultados estão considerados aceitando-se as estimativas para o ano de 2010 em curso baseadas na adoção de uma taxa de 8,0% de crescimento médio obtido ao longo dos meses anteriores.

Se adotarmos o rigor da exclusão do mestrado profissionalizante da estatística teríamos uma redução de cerca de 20.000 mestres titulados na década, mesmo assim o objetivo será atingido ou ficará muito próximo desse resultado considerando as projeções feitas para 2010. Optamos pela consideração do mestrado profissionalizante nessa estatística, tendo em vista que grande parte do contingente titulado dirige-se para o trabalho da pesquisa industrial corporativa. A figura16 ilustra um crescimento contínuo muito próximo da taxa objetivada não somente nas titulações como também nas matrículas anuais.

**Figura 16** – PNE 2001 – 2010, evolução da pós-graduação: matriculados X titulados



Fonte: MEC/INEP / CAPES, 2010

Como já observado anteriormente, o enunciado do objetivo não permite clareza para correta avaliação. Isto está corroborado por Zarur (2006) ao comentar que:

De fato, não há nada que, racionalmente, justifique um crescimento de 5 %, de 10%, ou de 1% no número de novos mestres e doutores no PNE. Haveria que se justificar a razão do crescimento desejado, frente a prioridades nacionais e a abertura de novos postos de trabalho para o ensino e a pesquisa. (p. 4)

George Zarur, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados para a área de Educação Superior complementa sua observação sugerindo até a supressão dessas metas (15 e 16 no PNE), substituindo-as por outras que fizessem um alinhamento claro com a necessidade concreta de pesquisadores para o País.

Para a renovação do Plano Nacional da Educação 2011-2020, o documento final do CONAE 2010 endereça sugestões para a ampliação da oferta de cursos de mestrado e doutorado, porém, voltadas à área de educação visando incremento da pesquisa na área e a formação de especialistas gestores e administradores. Não há, entretanto, quantificações e justificativas suportadas por necessidades claramente demonstradas.

Finalmente, há ainda uma proposta no sentido de ampliar a oferta de cursos de extensão, especialização, mestrado e doutorado sobre relações étnico-raciais no Brasil e a história e cultura afro-brasileira, africana e indígena. Novamente, são sugestões relativas a conteúdos de estudo, sem previsões quantitativas ou embasamento racional demonstrando a necessidade, oportunidade e o retorno esperado com esse investimento e que certamente ainda serão discutidas para inclusão no plano oficial.

#### **3.6.4 - Categoria 4. – Qualidade do Ensino Superior: avaliação e garantia**

Metas do PNE 2001-2010

- 4.1 (6) Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.\*
- 4.2 (7) Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios, e sempre que possível

nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e, no caso das universidades, também de pesquisa.\*

- 4.3 (9) Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódico dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.\*\*
- 4.4 (10) Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.\*\*
- 4.5 (11) Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.\*
- 4.6 (12) Incluir nas diretrizes curriculares dos cursos de formação de docentes temas relacionados às problemáticas tratadas nos temas transversais, especialmente no que se refere à abordagem, tais como: gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais.
- 4.7 (14) A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o credenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.\*
- 4.8 (22) Garantir a criação de conselhos com participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.

## Comentários

Certamente, a necessidade de expansão é acompanhada pela melhoria de qualidade na educação superior, especialmente quando se verifica sua deterioração dentro do sistema público que mesmo assim ainda é considerado em termos gerais melhor que o sistema privado. Nesta categoria consideramos o enquadramento de 8 enunciados correspondentes às metas números 6,7,9,10,11,12,14 e 22 e, para melhor focalização dos conteúdos transformamos em apenas um grande objetivo para a qualidade, e as ações planejadas para aplicação tanto no sistema público quanto no sistema privado visando a consecução do objetivo central.

Dessa forma, a releitura desse grande objetivo de busca de qualidade para a educação superior, conforme expresso no Plano poderia ser:

Institucionalizar um amplo e diversificado Sistema Nacional de Avaliação para a Educação Superior, aplicável de forma abrangente aos setores público e privado visando promover adequado nível de qualidade do ensino, pesquisa extensão e gestão, priorizando as ações estratégicas direcionadas à qualidade do ensino aprendizagem e à qualidade institucional, tendo como suporte as orientações da Constituição Federal, da LDBEN e da legislação em vigor.

- a) Estabelecer sistema de avaliação e mensuração dos resultados de ensino aprendizagem obtidos pelo sistema nacional de educação superior, visando identificação e correção das condições de não conformidade aos objetivos pedagógicos esperados.
- b) Estabelecer sistema nacional de avaliação e mensuração dos fatores de desempenho das instituições visando credenciamento e reconhecimento periódico dos cursos bem como adoção de critérios classificatórios para enquadramento em programas de suporte financeiro ou institucional do governo, valorizando as IES, bem como estabelecimentos não-universitários que atendam as demandas específicas de formação profissional com a qualidade requerida e aprovada pelo sistema nacional.
- c) Considerar dentre os fatores institucionais padrões mínimos de recursos instrucionais determinados pelo sistema nacional de avaliação, bem como a corresponsabilização na organização e funcionamento dos Conselhos Comunitários para acompanhamento e controle social das atividades

universitárias e objetivos estabelecidos nos respectivos planejamentos anuais.

Essa releitura facilita o entendimento da existência de um sistema nacional de avaliação de resultados com seu poder de exercer um papel de extrema importância para a melhoria institucional das IES isoladamente e para o conjunto público e privado no contexto do sistema nacional. Os relatórios executivos de qualidade na avaliação periódica de resultados, seguramente retroalimentarão os sistemas de planejamento e gestão na busca das melhorias.

Como abordado nesse estudo, a complexidade de implantação das políticas públicas muito se deve à qualidade dos planejamentos, porém, certamente, à dependência dos fatores humanos relativos a motivação e competências dos envolvidos, diferenças regionais, amplitude do sistema a ser coberto e acompanhamento requerido.

Feito esse reconhecimento, as ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino superior planejadas no PNE foram praticamente iniciadas com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) por meio da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, portanto apenas no quarto ano da existência do Plano e hoje no sétimo de sua implantação.

O SINAES objetiva atuação na avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Nestes 3 eixos, avalia o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e “vários outros aspectos”. (Cf SINAES, 2010) Exceptuando essa indeterminação na informação de um sistema tão importante, o SINAES é composto dos seguintes instrumentos:

- a) Auto avaliação: fomentado pelo MEC/SINAES que orienta e treina os representantes das IES para a constituição das respectivas Comissões Próprias de Avaliação (CPA).
- b) Avaliação externa: avaliação in loco feita pelo INEP através de avaliadores contratados e treinados exclusivamente para essa atividade.
- c) Avaliação dos cursos de graduação, com procedimentos para autorização de abertura e funcionamento dos cursos, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

- d) ENADE- Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, para avaliar o rendimento dos alunos de graduação quanto aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências. Através da Portaria Normativa nº 9 de 26 de abril de 2010 foi criado o Programa de Concessão de bolsas de estudo para mestrado e doutorado aos melhores alunos de 2007 e 2008. No site do INEP já existe uma relação dos alunos contemplados, com as devidas orientações para encaminhamento das providências.
- e) Instrumentos de Informação: censo da educação superior, incluindo atividades de extensão; cadastro de cursos e instituições.
- f) CTAA- Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação, instituída com a finalidade de acompanhar os processos de avaliação institucional externa e dos cursos de graduação, bem como selecionar os avaliadores para o Banco de Avaliadores do SINAES.

Em termos avaliativos rigorosos, o objetivo estabelecido no PNE pode ser considerado como iniciado, devendo ser reconsiderado no próximo Plano visando receber atenção para desenvolvimento. Por exemplo, mencionando a questão da meta 7 sobre fomento para que as instituições constituam seus sistemas de auto avaliação institucional, é preciso dar continuidade ao esforço de prestar orientação e assistência ao treinamento dos envolvidos nos processos avaliativos em âmbito nacional visando a consolidação desse fundamental instrumento de gestão para melhoria da qualidade.

Quanto aos aspectos relacionados à qualidade pedagógica, sobre diretrizes curriculares que garantam a flexibilidade e diversidade nos programas oferecidos pelas várias instituições de educação superior, faz-se necessário universalizar disciplinadamente a aplicação pedagógica dos temas transversais visando a efetiva percepção de resultados práticos de qualidade desse importante conteúdo. Brandão (2006, p.90) lembra que essas orientações de diversificação dos programas já estavam estabelecidas por meio do Decreto nº 2.207 de 15 de abril de 1997, em linha com uma das propostas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento.

Ainda segundo esse autor, a qualidade da infra-estrutura instrucional a ser exigida conforme meta 14, a partir do processo avaliativo coordenado pelo SINAES, apresenta dificuldades de cumprimento pelo ensino superior público, em função das dificuldades da dependência orçamentária do governo federal e estão sendo cobradas

com maior facilidade apenas das instituições privadas. Trata-se de mais um exemplo sobre aplicação do mesmo critério de forma diferenciada entre IES públicas e privadas, de forma totalmente distorcida.

Finalmente, a meta de número 22 relativa à garantia de criação de conselhos com participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada está considerada na categoria qualidade tendo em vista o grande poder no auxílio da garantia de qualidade que esse fórum pode oferecer, através da cobrança em “assegurar o retorno à sociedade, dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.” (Brandão, 2006, p.98)

Essa meta foi considerada no projeto inicial de reforma universitária do governo Lula e depois retirado por pressões das instituições privadas que “consideram esses conselhos como forma de intervenção do poder público, ainda que indireta, nas instituições privadas.” (p.98). Completa esse autor dizendo que é provável que esses conselhos fiquem valendo apenas para as instituições públicas e que, portanto, essa meta não seria cumprida.

A CONAE 2010 não menciona proposições claras sobre a questão dos conselhos, entretanto, acrescenta sugestões para continuidade do sistema de qualidade através da melhoria dos processos e do estabelecimento de padrões. Além disso, são propostas inserções de conteúdos e saberes da educação ambiental nos cursos de licenciatura e bacharelado das instituições de ensino superior, bem como a diversidade cultural religiosa no currículo das licenciaturas.

Importante melhoria de qualidade educacional sugerida no Documento final da CONAE 2010 é a relação professor-aluno como sendo de 1 para cada turma de no máximo 30 alunos, proposta que vai trazer impactos em custos e portanto muita discussão. Não há, entretanto, justificativa técnica embasando a proposta.

### **3.5.5 - Categoria 5. Gestão administrativa, pedagógica e de pessoas**

#### Metas do PNE 2001-2010

- 5.1- (5) Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.\*\*
- 5.2- (8) Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.\*
- 5.3- (17) Promover levantamentos periódicos do êxodo de pesquisadores brasileiros formados para outros países, investigar suas causas, desenvolver ações imediatas no sentido de impedir que o êxodo continue e planejar estratégias de atração desses pesquisadores, bem como de talentos provenientes de outros países.\*\*
- 5.4- (19) Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.\*\*
- 5.5- (20) Implantar planos de capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições públicas de educação superior, sendo de competência da IES definir a forma de utilização dos recursos previstos para esta finalidade.\*\*
- 5.6- (31) Incluir, nas informações coletadas anualmente através do questionário anexo ao Exame Nacional de Cursos, questões relevantes para a formulação de políticas de gênero, tais como trancamento de matrícula ou abandono temporário dos cursos superiores motivados por gravidez e/ou exercício de funções domésticas relacionadas à guarda e educação dos filhos.\*
- 5.7- (32) Estimular a inclusão de representantes da sociedade civil organizada nos Conselhos Universitários.\*\*
- 5.8- (33) Estimular as instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda

mais baixa, com vistas a oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos.\*\*

5.9- (34) Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.\*\*

5.10- (35) Observar, no que diz respeito à educação superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação à distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e educação de jovens e adultos.

#### Comentários

Um dos aspectos prioritários da gestão administrativa é a questão da autonomia, cuja determinação é constitucional (art. 207) e LDBEN, através dos artigos 53 e 54 em que está relativamente definida. A dificuldade quanto a essa meta está na autonomia financeira, tendo em vista a dificuldade de convivência com o artigo 54 da LDBEN quanto à “União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.” Este processo carece de definições e clareza, diante da crítica generalizada e constante da falta de recursos orçamentários e ainda por vezes a redução dos mesmos. Isto se estende às instituições não universitárias públicas pelas mesmas razões.

De forma geral, é estranho como nas justificativas do Plano essa meta e apresentada como “diretriz básica para o bom desempenho das IES exercida nas dimensões previstas na Carta Magna: didático, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (PNE p. 42), sem, entretanto, propor um caminho estratégico e esclarecedor para tanto.

Para as IES não universitárias privadas, é possível que o processo de autonomia controlada possa ser construído no decorrer do amadurecimento do processo avaliativo recentemente criado. Entende-se, entretanto, que não há que se considerar referências à autonomia financeira nas instituições privadas.

Há duas metas que podemos considerar ligadas à gestão inclusiva, criando políticas que facilitem em todos os aspectos a inclusão competitiva das minorias, (meta

19) através de programas de compensação de deficiências de formação escolar anterior e a observação em considerar no que diz respeito à educação superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação à distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e educação de jovens e adultos. (meta 35)

Entende-se por essa meta, a necessidade de dedicar tratamento com o mesmo nível de atenção às modalidades que tenderiam a ser de menor importância na educação superior. É preciso considerar ainda a sugestão de meta da CONAE 2010 que propõe a implementação de reserva de vagas nas IES para um mínimo de 50% de estudantes egressos das escolas públicas com respeito mínimo dessa política durante um período de 10 anos. Sugere também que o ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio seja mais fortemente considerado no processo seletivo para ingresso na educação superior.

Em termos de suporte financeiro aos estudantes, o que se verifica é que os menos favorecidos em termos de formação, e que geralmente também emergem do segmento de menor renda, podem estar sendo atendidos através do PROUNI- Programa Universidade para Todos, Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005 que concede isenções fiscais e tributárias para instituições que concedem bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede privada na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos. (Cf Brasil, portal do MEC, 2010).

De acordo com conteúdo apresentado pelo MEC, constituem ainda componentes do PROUNI, ações de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, o convênio de estágio MEC/CAIXA e o FIES- Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior que permite financiamento de até 100% da mensalidade não coberta pela Bolsa do Programa, com pagamento bastante alongado no prazo de amortização, após 18 meses de carência, e do encerramento do curso.

Prevê ainda o Plano uma meta (31) de inclusão da coleta de informações sobre questões relevantes para a formulação de políticas de gênero, que segundo Brandão (2006, p.103) não será alcançada, em virtude da extinção do “Provão” que contemplava essa questão. De acordo com A Portaria nº 2051 de 9 de julho de 2004 que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES, “faz parte do conjunto de informações aos cursos selecionados a participar do ENADE, um questionário sócio-econômico

preenchido pelos alunos para compor o perfil do primeiro e do último ano”.(art 26) visando o atendimento dessa necessidade.

A questão a ser considerada é sobre a aplicação seletiva desse questionário anualmente, tendo em vista que o ENADE é amostral e não engloba todos os cursos o que faz com que essa meta esteja sendo cumprida progressivamente. O Plano não previa a publicação de resultados com prazos e conteúdos definidos para que possa ser mais rigorosamente considerado.

A meta 31 comentada acima, bem como a de número 33 sobre a orientação para identificação de talentos na educação básica para se proceder a oferta de Bolsas para prosseguimento dos estudos poderiam ser consideradas e executadas fora de um Plano de longo prazo submetido à apreciação do Congresso Nacional. São questões facilmente exequíveis no âmbito executivo. Podemos considerar que esta última está sendo cumprida através dos mecanismos oferecidos pelo PROUNI.

Da mesma forma, a meta 34 sobre adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros, destinados a apoiar estudantes carentes, depende de que as instituições públicas disponham de possibilidades orçamentárias para a criação desses programas e torna-se assim uma atividade cuja estratégia de realização não está sob controle do MEC para sua consecução. A linha mais adequada parece ser a utilização de Bolsas-estágio como já estruturadas atualmente ou ainda a concentração desse esforço dentro do próprio PROUNI.

A respeito de gestão de pessoas, no caso a capacitação dos servidores técnico-administrativos das IES a observação a ser feita é que esta meta nem deveria figurar num plano de dez anos e sim deveria ser parte do processo de gestão administrativa regular, tendo em vista sua relevância para a obtenção de qualidade na prestação do serviço público, assim como também no privado e em qualquer tipo de negócio ou atividade cuja complexidade exija aprendizagem e desenvolvimento de novos procedimentos. Sabemos, entretanto, da redução orçamentária enfrentada pelas universidades públicas federais e diante disso consideramos que os programas não tenham sido realizados como deveriam, assim como também não o foi o preenchimento de todas as vagas constantes nos quadros.

A CONAE 2010 propõe que haja um reforço à democratização da gestão da educação e das instituições educativas em nível superior, articulando o processo de gestão com o princípio da autonomia universitária, entendida como condição para a vida acadêmica. Sugere o estabelecimento de uma política salarial mais ampla que cumpra o preceito constitucional que estabelece a valorização dos profissionais da educação. Esse enunciado, feito em 2010, por si já demonstra que a ampla maioria dos envolvidos no processo de representação para a elaboração de propostas, realmente não está satisfeita com o modelo vigente e que, portanto, o Plano atual não deu conta desses objetivos.

### **3.6.6 - Categoria 6- Financiamento: manutenção e investimento**

Metas do PNE 2001-2010

- 6.1- (24) Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos, 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais. (VETADO)
- 6.2- (25) Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público, que considere, na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta.
- 6.3- (26) Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda. (VETADO)
- 6.4- (27) Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente àquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido.
- 6.5- (28) Estimular com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e

capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País.

6.6- (29) Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade. (VETADO)

6.7- (30) Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa.

#### Comentários

Sem dúvida, o financiamento foi a questão mais polêmica do PNE 2001-2010 diante dos vetos que as proposições relativas a educação superior receberam, inviabilizando proativamente a aceitação e implementação de várias outras metas na gestão do governo Lula. As ações realizadas foram, portanto, externas ao formalismo do PNE e através de outros mecanismos.

Iniciando pela proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, meta vetada pelo governo FHC, a interpretação a essa decisão presidencial é que a autonomia de gestão financeira preconizada constitucionalmente ainda não reuniu condições de implantação prática, pois segundo as explicações ao veto, a proposta era incompatível com o artigo 165, § 4º da Constituição Federal determinando que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, previstos na Constituição Federal sejam consonantes ao PPA - Plano Plurianual aprovado pelo Congresso, e como havia hipóteses diferentes de distribuição de recursos, a meta foi vetada.

De acordo com Didonet (2006, p. 205 – 206), que também exerceu a função de Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, a argumentação da área econômica é válida, mas “irreal como prática”. Argumenta esse autor que o governo poderia ter feito o mesmo caminho adotado para o FUNDEF, ao fazer a devida subvinculação, de 60% dos recursos de MDE- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, dos estados e municípios, para o ensino fundamental, responsabilidade destes entes federados.

Dessa forma, através de uma EC, a subvinculação de 18% de MDE, poderia ter sido feita para as instituições de ensino superior. Entretanto, segundo esse autor, este veto teve também mais um “sentido teórico que prático”, pois o MEC já “vem distribuindo um percentual muito próximo de  $\frac{3}{4}$  dos 18%”. (p.206)

A esse respeito, o CONAE 2010, em seu eixo temático V – financiamento da educação e controle social – propõe o estabelecimento de um valor de MDE visando efetivar a autonomia universitária prevista na Constituição Federal e para tanto indica as seguintes ações: estabelecer parâmetros para a distribuição dos recursos; definir condições de demanda para estados, distrito federal e municípios; garantir os recursos orçamentários para as universidades públicas atuarem com efetiva autonomia de pesquisa; alocar recursos para a expansão da graduação nas instituições públicas no período noturno, visando atingir 1/3 do número total de vagas; definir parâmetros que expressem a qualidade da instituição de educação superior e estabelecer volume mínimo de recursos para alocação e garantia desse nível de qualidade; estabelecer programas de apoio a permanência dos estudantes nas IES públicas. Ampliar a discussão sobre a política do PROUNI e REUNI, visando melhor aplicação dos recursos destinados a esses programas objetivando a ampliação, melhoria e reestruturação das IES públicas, fortalecendo seu caráter público gratuito e de qualidade; garantir recursos de acesso e permanência para a inclusão dos negros, povos indígenas e outros grupos, estratos sociais, historicamente excluídos do ensino superior; garantir recursos para a oferta de cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado aos profissionais da educação. (Documento Final, 2010 p. 116 -117)

As propostas sobre financiamento, de forma geral e não exclusivamente à educação superior, discutidas na CONAE 2010 também levam em consideração duas questões: a necessidade de se levar em conta nas reformas legais das políticas fiscal e tributária, a ampliação dos recursos para a educação e a “destinação de cinquenta por cento (50%) dos créditos advindos do pagamento de royalties decorrentes de atividades de produção energética (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)” (p. 118)

A segunda questão é que os “valores financeiros componentes do Fundo Social advindos da exploração da camada do pré-sal devem ter uma destinação de 50% de suas receitas para a educação, vinculadas de imediato ao orçamento do MEC”. (p.118) Esses recursos priorizariam municípios com baixos IDH e seriam utilizados na educação

básica num percentual de 70% do que for transferido para a educação. Nosso entendimento é que essa medida, se efetivada permite maior destinação de outras fontes para a educação superior.

A meta nº 25 que previa o estabelecimento de um sistema de financiamento vinculando pesquisa e número de alunos atendidos, além da qualidade oferecida, pelo exposto anteriormente como proposta da CONAE 2010, demonstra necessidade, ainda pendente, da organização desses critérios. Esta meta foi também muito prejudicada pelo veto da criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior.

A ampliação do programa de crédito educativo vinculada a avaliação das instituições e atendendo a 30% da população matriculada, também recebeu o veto presidencial sob a justificativa da não existência de previsão de recursos, o que contraria o interesse público e se tornaria, portanto, inconstitucional. Segundo Didonet (2006, p. 207-208), essa meta, se não realizada no ano em que não havia previsão orçamentária poderia ser plenamente realizada em anos seguintes e, portanto não contrariando a Constituição bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A meta, entretanto, vem sendo trabalhada por conta de programas como PROUNI e FIEES já mencionados e que deverão ser ampliados e desenvolvidos, juntamente com o REUNI – programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais.

As metas nº 27 e 28, se propunham a oferecer “apoio e incentivo” e “ estimular com recursos públicos federais” instituições comunitárias sem fins lucrativos situadas em localidades carentes, além de todas as IES indistintamente a organizarem “programas especiais de titulação e capacitação de docentes desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no país”, apresentam a mesma dificuldade de outras metas já comentadas, ou seja, a falta de clareza dos enunciados. Não há demonstrações ou relatórios financeiros publicados pelo MEC, relatando as contribuições e apoio financeiro destinados a esses objetivos. No caso das IES públicas, conforme Brandão (2006, p. 102) a meta está sendo cumprida na medida em que os orçamentos da CAPES e do CNPQ estão sendo progressivamente aumentados.

Segundo esse autor, a meta nº 29, também vetada pelas mesmas razões das demais proposições, vetadas por razões de incompatibilidade com previsões orçamentárias e em linha com as propostas da área econômica em atingir a meta de superávit primário prometida ao FMI, não só durante o governo FHC como no de Lula, prejudicando de forma sensível a meta nº30 de utilização parcial da verba destinada AA

Ciência e Tecnologia para “consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa”.

De acordo com Didonet (2006, p. 210), este veto não tem sustentação, pois não se tratava de “criação ou aumento de despesa” e, portanto, “havendo norma legal própria e se enquadrando a despesa como obrigatória, haveria de ser oferecida a devida compensação”, ou seja, nada impedindo a possibilidade de se fazer remanejamentos compensatórios no orçamento. Esse autor ressalta a importância do que teria sido a meta de “triplicar os recursos atualmente destinados a pesquisa científica e tecnológica” como “fator determinante do desenvolvimento de um país, além da educação como condição básica, é o conhecimento que gera tecnologia. Por baixo desse conhecimento está a pesquisa. Sem pesquisa não há inovação, não criação de tecnologia” (p. 209)

A CONAE 2010 encaminha sugestões nessa mesma direção já comentadas parcialmente nesse capítulo, porém definindo como premissa para esses financiamentos a “realização de estudos” para a “vinculação de forma adequada dos recursos, dos impostos, taxas e contribuições, de modo a efetivar a autonomia universitária”, prevista na CF/1988, além do estabelecimento de parâmetros para melhor aplicar os recursos em todas as necessidades incluindo-se aqui o desenvolvimento e pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos esta pesquisa apresentando nossa disposição para que este estudo pudesse servir como contribuição, considerando suas limitações, para a reflexão sobre políticas aplicadas ao ensino superior. Colocando-nos inseridos nas devidas limitações, consideramos como primeira abordagem conclusiva a necessidade de reconhecimento das dificuldades e complexidade em torno de nosso objeto de estudo, notadamente nos aspectos políticos e administrativos envolvendo as atividades voltadas ao planejamento da educação superior. Desejamos cumprir a missão de produzir uma análise crítica sem cair no senso comum da “má vontade e falta de vontade política” que a coisa pública nos evoca em seu dia a dia.

Para tanto, buscamos um entendimento mínimo dos fundamentos em que estão assentados nosso modo de produção da vida social, dentro do ambiente globalizado do mundo capitalista a partir do século XVII com a concretização da passagem do modelo feudal de imposição social para as primeiras formações capitalistas das revoluções burguesas, caracterizadas pelas imposições decorrentes das diferenciações produzidas pelo novo modo de vida social gerado pelas idéias e práticas liberais com valorização da propriedade e da meritocracia. O novo modelo assenta-se hoje na apropriação máxima dos meios de produção e da exploração do trabalho assalariado, bem como capacidade de comercialização e produção do lucro transacional e especulativo.

Nesses apontamentos sobre as formas históricas do capitalismo, procuramos observar como o processo educacional sempre serviu de suporte e instrumentalização reproduzindo “o lado econômico da vida”, produzindo idéias, reproduzindo costumes e aprendizados, e, além disso, até mesmo servindo de instrumento de acomodação e aceitação da ideologia dominante convivendo “naturalmente” com as desigualdades presentes na sociedade contemporânea.

Ao pensarmos a educação nesse contexto, consideramos válida a expressão de Freitag (2005) em que a função da escola como “correia de transmissão da ideologia global” pode ser notadamente observada nas idéias de Bourdieu e Passeron que segundo a autora “partem da análise e crítica da sociedade capitalista, cuja característica fundamental é sua estrutura de classes, decorrente da divisão social do trabalho, baseada na apropriação diferencial dos meios de produção” (p. 47). Segundo a autora, o sistema

educacional atua estrategicamente na reprodução da cultura na estrutura de classes, funções que já estão intimamente interligadas no contexto da função global do sistema educacional, garantido a reprodução das relações sociais de produção. (p. 47) Por outro lado, a experiência nos mostra que a escola não se limita à reprodução uma vez que outros fatores, como a resistência, atuam neste processo.

No contexto desse Capítulo I utilizamos a crítica marxista aos fatores intervenientes na vida reprodutiva estruturada na sociedade de classes com dependência sustentada nas idéias de propriedade privada e nas formas como as concepções resultantes de ideologias são apresentadas e ocultadas. Chauí (2006, p.82) reafirma como a classe dominante exerce o poder de coerção sobre a sociedade através do Estado e das regras políticas instrumentalizadas e apoiadas pelo Direito, tendo como origem causal a divisão social do trabalho.

A divisão social do trabalho, ao separar os homens em proprietários e não proprietários, dá aos primeiros poder sobre os segundos. Estes são explorados economicamente e dominados politicamente. Estamos diante de classes sociais e da dominação de uma classe por outra. Ora, a classe que explora economicamente só poderá manter seus privilégios se dominar politicamente e, portanto, se dispuser de instrumentos para essa dominação. Esses instrumentos são dois: o Estado e a ideologia. (p.82)

Em seguida nos propusemos a examinar brevemente no capítulo II as marcas culturalizantes trazidas e deixadas pelos portugueses, uma das sementes de nossa miscigenação cultural e com isso, nessa volta ao passado, procuramos entender o processo de transformação social visto pela ótica registrada nos documentos constitucionais expressando o valor atribuído à educação e ao mesmo tempo buscando acompanhar a construção dada à educação superior, foco de nossas observações nesse estudo.

O capítulo III se aproxima no exame das circunstâncias nas quais se desenvolve a educação superior sob o ponto de vista do planejamento de longo prazo, o PNE 2001-2010, definido constitucionalmente, aprovado pelo Congresso Nacional e envolto num processo político incongruente com um País que elege a educação superior como fator estratégico para o desenvolvimento social e ao mesmo tempo não consegue transformar o planejamento concordado democraticamente com os representantes da sociedade no Congresso, em políticas públicas efetivas.

Ao procurar respostas para a falta de organicidade entre planejamento e gestão na educação superior procuramos, através de uma linha reflexiva, ao longo das oportunidades de análises surgidas, produzir uma construção interpretativa visando a compreensão dos atos políticos e seus impactos na produção dos resultados práticos objetivados. Buscamos ainda identificar as lacunas, questões pendentes e o que sobrevive como realidade a ser desafiada e modificada no próximo planejamento.

A síntese analítica a partir dos elementos conflitantes presentes neste estudo pretende oferecer algumas aproximações que reflitam os resultados das reflexões críticas como fatos contributivos para a mudança.

Nossa primeira apreensão é sobre o ponto em que nos encontramos diante de indicadores sociais e educacionais, não apenas na comparação com outros países referenciais, mas, com nossa própria trajetória de quase 200 anos de vida política constitucional, feita de altos e baixos, até o atingimento da Constituição Federal democrática de 1988.

É preciso, entretanto, considerar como fator bloqueador do progresso educacional dos países em desenvolvimento a forma como nos últimos vinte anos esses países se tornaram reféns de suas dívidas externas impagáveis, porém absolutamente cobradas e controladas através dos mecanismos condicionantes impostos pelo FMI e Banco Mundial, “na época da implementação do ajuste – 1980-1995 – quando passaram a exercer o papel de agentes centrais do gerenciamento das precárias relações de crédito internacional e implementadores dos programas de ajuste estrutural.” (Soares, 2009, p.20)

Ainda no contexto financeiro internacional, é preciso também considerar que , de acordo com Coraggio (2009, p.80), “ a idéia do êxito para indivíduos, setores sociais e países, não supõe a cooperação ou a solidariedade, mas o triunfo na competição com os outros.” Ressalvados os exageros dessa assertiva, o que importa é o entendimento que o País precisa dessa transformação conformativa de seu perfil na direção de requisitos internacionais de competitividade. Além dos investimentos em infraestrutura, a oferta de força de trabalho social e tènicamente flexível é um dos pré-requisitos. (p.80)

O cenário para o Brasil nos anos 90, era, reconhecidamente, difícil em função dessas variáveis ligadas não somente à dívida externa, mas também ao rigor do controle

dos agentes financeiros internacionais. Ora, o PNE 2001-2010 foi pensado, discutido e aprovado nesse contexto econômico e como se sabe, vetado em várias de suas metas relativas à educação superior. O discurso bem intencionado do Plano sucumbiu à necessidade de produção de superávit primário para possibilitar que o País honrasse o pagamento dos serviços da dívida externa.

Ivan Valente, Deputado Federal, subscritor do projeto assim se manifestou a respeito dos vetos ao Plano: o governo vetou o que atenua no PNE o seu traço de uma grande listagem contendo intenções mais ou menos genéricas sobre a política educacional. Isto é, vetou tudo que o aproximava de um plano, dotando-o do principal meio – verbas – para viabilizar as diretrizes e metas propostas. (Valente, 2002, p.125 apud Saviani 2007, p.260)

Diante disso, não há argumentos, a não ser o reconhecimento da incapacidade política de negociação de uma agenda demandante de recursos financeiros muito além das disponibilidades. Os entraves tomaram a cena de categoria central de nossas análises e serviram como causas para reconfigurações de ações não planejadas anteriormente para a década da educação, como foi o caso do PDE.

Quanto ao Plano em si, os textos que descrevem o cenário do País com dados e necessidades a serem cobertas, têm boas aproximações entre governo e oposição. Entretanto, há várias descrições de diretrizes e até metas redigidas de forma indefinida, genérica e vaga, não dando conotação de certeza ou mesmo explicitação clara de um caminho a ser seguido. Saviani (2007) ao fazer essa crítica diz que “o enunciado das diretrizes tende a ficar num nível de abstração e de generalidade não dando margem também a controvérsia.” (p.254) Ainda segundo Saviani, há muita dispersão e perda de foco devido à imensa quantidade de objetivos e metas.

Há uma constatação entre diversos autores sobre o caráter de complexidade, fragmentação e parcialidade ou excessivo parcelamento com que as matérias legislativas são tratadas, algumas tentando atropelar e contradizer a constituição. Há uma grande quantidade de dados sobre indicadores passados e ao mesmo tempo poucas metas quantitativas concretamente definidas para atingimento no decênio, bem como uma combinação de falta de dados com redações dúbias ou pouco assertivas em desalinho com o escopo de um planejamento de tal importância. Disso resulta a dificuldade na avaliação crítica de resultados e na retroalimentação com informações para a revisão do Plano.

O Plano é falho também na falta de informações sobre a estratégia que deveria ter sido aplicada nos casos em que o governo estabelece objetivos para cumprimento por parte das entidades privadas. Não há também acompanhamento e divulgação de resultados para a sociedade brasileira, ficando mantido em arquivo e servindo apenas como referência para a orientação das ações organizadas em torno de outro Plano, o PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação, instrumento aglutinador das ações do MEC em 2007, na força da campanha do governo Lula em torno do PAC- Plano de Aceleração do Crescimento, visando impulsionar o final de seu mandato.

Conforme conteúdos já comentados na avaliação das metas do PNE, verificamos a existência de um grande número de ações divulgadas no Portal do MEC, porém visivelmente carentes de entendimento dentro de um contexto de planejamento estrategicamente ordenado e de fácil entendimento. De acordo com cartazes distribuídos na rede pública, encontramos 27 ações atribuídas ao PDE, das quais 7 são destinadas à educação superior: REUNI – Expansão do ensino superior público; PROUNI- Programa Universidade para Todos; FIES- financiamento estudantil; Avaliação e regulação da educação superior com o SINAES; Sistema UAB- Universidade aberta do Brasil com a Educação à distância; Pós- graduação, com formação de mestres e doutores; Plano Nacional de Formação de Professores- Plataforma Freire.

Estas ações, somadas às demais aqui não mencionadas, compõem um investimento total na educação de R\$ 59 bilhões em 2010 (valores que incluem a transferência da cota-parte estadual e municipal do salário educação e Fies, e exclui Bolsa Escola e Bolsa Família). Esses dados se contrapõem com o investimento de R\$ 19 bilhões feitos em 2003, início da primeira gestão do governo Lula, metade da década da educação e praticamente início do PNE 2001-2010. Como as metas de financiamento do PNE foram vetadas não se pode agora avaliar o financiamento incremental como parte de um contexto planejado e aprovado pelo Congresso Nacional, embora possa significar um crescimento duas vezes maior do que se gastou em 2003.

Como balanço de resultados da década da educação e notadamente no período coberto pelo PNE, o que se pode enxergar com maior clareza é o grande crescimento da educação superior privada, porém sem meios seguros de avaliação dos resultados qualitativos, tendo em vista o crescimento em linha com o desejo dos investidores e não necessariamente com uma necessidade numérica e qualitativamente estabelecida no

Plano. Houve também um crescimento vegetativo das matrículas no ensino público e o nascimento de um sistema de avaliação institucional e de ensino, ainda carente de aperfeiçoamentos, principalmente quanto á efetividade em avaliar programas tão diversificados voltados ao mercado de trabalho como cursos seqüenciais, educação à distância, bem como os cursos noturnos nas universidades públicas com a mesma qualidade dos cursos diurnos. Enfim, expansão foi carro chefe no período Lula e também serviu nessa pesquisa para observarmos as ligações entre as orientações do Plano e o escopo em termos de variações das ações implementadas.

A nova década pode e deve ser melhor planejada diante de um cenário mais vantajoso que o País vive, sensivelmente livre das pressões conjunturais, e repleto de ótimas perspectivas de realizações e crescimento econômico. O Documento final da CONAE 2010 embora repetitivo e um tanto discursivo em excesso, apresenta o mérito de ter coberto todos os campos de ação através dos 6 eixos temáticos categorizados por objetivos que representam as prioridades para um planejamento educacional em linha com as necessidades de continuidade e organicidade com o Plano prestes a se findar ou dando ênfase para necessidades claramente não atendidas.

Embora possa significar leitura posterior e correções de rumo para obtenção de um padrão de organização melhor precisa contar com a maturidade política de um Congresso renovado que pense apenas em avanços da política educacional brasileira através do aperfeiçoamento das possibilidades de exequibilidade do próximo PNE.

Em última análise a CONAE pretende resgatar os esforços dessa exequibilidade na implementação das políticas educacionais advindas das orientações do Plano.

O eixo I relativo ao papel do Estado na garantia do direito à educação traz um detalhe inovativo prevendo a criação de uma Lei de Responsabilidade educacional destinada a fazer cumprir o planejamento aprovado no Congresso Nacional. Embora a proposição deva trazer grandes discussões e até mesmo possa não ser considerada, a simples preocupação com a seriedade e efetividade do PNE e sua vinculação como um Plano de Estado já poderá significar a mudança esperada para sua melhor gestão de forma integrada entre as responsabilidades federais, estaduais e municipais. Assim, a julgar pelas considerações do eixo I, o sucesso do PNE 2011-2020, no seu todo, é visto também como dependente da efetiva consecução de seu objetivo temático que é o Sistema Nacional Articulado de Educação.

A implantação do SNAE- Sistema Nacional Articulado de Educação está baseada na construção de um modelo de atuação em regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual, distrital e municipal) (p.20) A justificativa desta priorização assenta-se na idéia que apesar da existência de uma “Lei Nacional de Ensino (LDBEN/1996), um órgão legislativo (Congresso Nacional), um órgão que normatiza os sistemas (CNE) e um órgão que estabelece e executa as políticas de governo (MEC), de outro não construiu ainda uma forma de organização e também o *estatuto constitucional* (grifo nosso) do regime de colaboração entre os sistemas de ensino”. (p.20)

Essa construção organizacional no seu todo e bem articulada poderia permitir a garantia de implementação em nível nacional de um núcleo de práticas e conteúdos educacionais comuns, de acordo com os objetivos definidos como de responsabilidade federal. Em nada essa organização prejudicará o atendimento curricular das questões e culturas regionais, até porque a “Constituição Federal e a LDBEN já definem a abrangência e a responsabilidade de cada um dos sistemas de ensino.” (p.22) É preciso, entretanto, dar uma forma estatutária para essa organização e incluí-la na própria Constituição Federal. Espera-se com essa visão, mais “organicidade e articulação na proposição e materialização das políticas educativas.” (p.23)

Espera-se ainda como decorrência dessa estrutura, garantia de qualidade na organização e prática dos sistemas de avaliação de forma geral e dos planos/projetos político-pedagógicos feitos para melhorias institucionais, em linha com uma orientação central comum a todos e permitindo espaços particularizados, diferenciados ou regionalizados de formas de atuação fora do núcleo central obrigatório.

A questão do financiamento, abordada no eixo temático V, exige também um pré-requisito para o sucesso na garantia de qualidade para o ensino de forma geral, discutido no contexto do papel do Estado neste eixo temático I. Trata-se da definição de um “custo aluno adequado e que assegure condições de oferta de educação de qualidade considerando as especificidades da educação básica, incluindo todas as etapas e modalidades de educação.” (p.32). Claramente essa providência é assumida como uma atividade de controle central e portanto assumida pelo Estado.

Essa medida referencial poderia assegurar uma condição mínima “adequada” em nível nacional a todos os estudantes. As instituições que melhor administrassem seus custos e processos de gestão, poderiam buscar as diferenciações institucionais.

Como proposição integrante do conceito de articulação, é preciso considerar ainda, a recomposição integral da idéia original sobre o Fórum Nacional de Educação, discutida no Congresso Nacional durante a tramitação da LDBEN, ocorrida de 1988 a 1996, em que o Sistema Nacional de Educação teria o Fórum Nacional de Educação como instância máxima de deliberação, constituído com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação, à exemplo do CONAE. (p.44) O FNE seria responsável pela política nacional de educação, definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais, bem como ainda pela execução orçamentária para a área.

O SNE teria ainda em sua composição o Conselho Nacional de Educação- CNE- com seu papel normativo e de coordenação do sistema recuperado e, também seria organizado com representação social e operando com autonomia administrativa e financeira. Faria o papel articulador com os poderes Legislativo e Executivo, comunidade educacional, e com a sociedade civil organizada. (p.27) O Conselho Nacional de Educação fortalecido, articularia as ações junto aos conselhos estaduais e municipais, equilibrando a função normativa com a de acompanhamento e avaliação da sociedade. (p.45)

Para a concretização desses objetivos, a CONAE 2010 apresenta a necessidade de definição em “lei nacional, diretrizes gerais e mecanismos institucionais que regulamentem o artigo 206 da CF/88, concretizando o princípio de gestão democrática”. (p.45)

Observamos que o eixo II: Qualidade de Educação, Gestão Democrática e Avaliação, além de dar continuidade ao que vem sendo executado, pretende definir democraticamente os conceitos de autonomia, do próprio significado de democratização, descentralização, qualidade e participação “para maior legitimidade e concretude no cotidiano.” (p.43) Isto embute o reconhecimento que as ações em andamento carecem de definições mais concretas conforme já observado na avaliação das metas.

O eixo III: Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar, reconhece que “embora tenha ocorrido um crescimento considerável, tanto privado como público, ainda se está longe dos parâmetros da real democratização desse nível de ensino, sobretudo em termos de acesso, permanência e conclusão.” (p.68). Aponta ainda a qualidade oferecida em todos os níveis e modalidades de educação, como direito social e fator básico a ser atingido na democratização. Neste eixo, o documento defende

a necessidade de uma expansão ainda maior na educação superior pública, tendo em vista que “o elevado percentual de vagas não preenchidas e, também as altas taxas de inadimplência evidenciam o esgotamento da expansão pela via do setor privado.” Não há considerações sobre vagas ociosas e nem registro estatístico de cursos que apresentam baixa frequência tanto no sistema público quanto no privado.

O eixo IV: Formação e Valorização dos Profissionais da Educação reforça, mas repete o discurso vigente, entretanto deixando claro que “a formação de profissionais da educação básica e superior necessita ser estabelecida por meio de uma política elaborada com planos específicos, como a construção de um Referencial Curricular Nacional, em fóruns, constituídos para tal fim, imediatamente após a aprovação do PNE.” (p.79) Foi definido ainda um prazo máximo de cinco anos, a partir da efetivação deste documento. Este é um eixo complexo e de difícil abordagem tendo em vista a dependência de inúmeras instâncias sindicais para negociação de entendimentos e, sobretudo de ações e valores remunerativos a serem adotados.

O eixo V: Financiamento da Educação e Controle social, reforça a urgência na definição do custo/aluno para o adequado financiamento da educação básica pública como forma de eliminar o atual desequilíbrio regional. (p.104) Não fica claro, entretanto, se esse indicador seria definido apenas para a educação básica, tendo em vista que sua utilidade seria também uma forma de garantia mínima de investimentos em qualidade do ensino em geral. Como diferencial, o eixo defende investimentos em educação centrados na referência do PIB, atingindo 7% em 2011 e 10%, no mínimo, até 2014. A proposição, entretanto não aponta justificativas numéricas comparativas no documento sobre razões para 7 e 10% e não outros números.

O eixoVI: Justiça Social, Educação e Trabalho: inclusão, Diversidade e Igualdade, o documento defende a idéia que esses valores devem permear todo o sistema nacional de educação em seus processos e que “ações afirmativas devem se constituir em políticas e práticas públicas e privadas que visem a correção de desigualdades e injustiças históricas face a determinados grupos sociais.” (p.126). Não há ações específicas para a educação superior, tendo em vista que o enunciado acima inclui todos os níveis e modalidades de educação, ou em outras palavras, todas as inúmeras atividades mencionadas no documento também deverão ser vistas sob o ponto de vista da educação superior.

Trata-se de um desafio considerável, tendo em vista as dificuldades inerentes (educação prisional, por exemplo) e os recursos financeiros que certamente demandarão. Além disso, o volume de sugestões também representa um desafio na gestão de recursos humanos necessários para atendimento das novas demandas. O financiamento adequado se coloca como grande obstáculo, porém diferente do contexto anterior. A situação do Brasil, frente aos organismos multilaterais é completamente diferente hoje, não somente em termos de capacidade financeira, como também em possibilidades de saídas e negociação de soluções de seus problemas conjunturais. O desafio maior continua sendo o da organicidade e continuidade planejada para o desenvolvimento das políticas educacionais.

De forma geral a CONAE 2010 enfatiza muito mais a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação como uma necessidade essencial para ser cumprida no próximo Plano, sendo até por essa razão adotada como tema da conferência e colocando a consecução desta meta como fundamentação para as demais. Nos comentários desenvolvidos no decorrer do relatório, não há referências críticas e sim de reconhecimento das dificuldades e desafios gerados pelos vetos às metas do financiamento que prejudicaram a exequibilidade do PNE 2001-2010.

Dessa forma, com estilo politicamente correto, o documento registra algumas posições de reconhecimento de avanços, porém logo enfatizando a necessidade de melhorias. Seguramente, a CONAE não reconhece organicidade entre ações planejadas e executadas e propõe exatamente a necessidade dessa articulação, em todos os 6 eixos.

É preciso reconhecer ainda duas outras posições. A primeira refere-se às proposições contidas no II CONED e seu discurso conceitual em convergência com a CONAE 2010, bem como na meta, considerada fundamental, de organização do Sistema Nacional da Educação. A segunda, tratada nessa pesquisa apenas como registro conclusivo, por falta de maior segurança e profundidade nos detalhes informativos, trata-se da manifesta oposição às ações de Reforma Universitária por parte da ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, entidade com ativa participação nas proposições da Proposta da Sociedade Brasileira, em 1997 e ausente da CONAE 2010.

De acordo com o documento-minuta *As novas faces da Reforma Universitária do Governo Lula e os impactos do PDE para a Educação Superior* (Diretoria da ANDES-SN, 2007), o endereçamento da crítica de banalização de conceitos

educacionais e a incorporação das ações relativas à educação no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), “de cunho francamente neoliberal” sob a denominação de PDE, considerada como ação autoritária e, visualizada como parte dessa visão “contemporânea, adequada ao atual estágio da circulação capitalista internacional de riquezas e mercadorias,” (p.6) não deixa de reforçar nossa conclusão sobre as dificuldades inerentes à fragilidade do PNE enquanto instrumento eficaz de planejamento de Estado.

Esse estudo demonstra, pelas ações e análises reportadas que há um distanciamento entre discursos e práticas em nosso modelo de formulação e implementação de políticas públicas e como consequência temos que reconhecer que o foco de atenção à educação superior, no contexto do conjunto das ações planejadas e executadas no PNE não foi adequado a ponto de se reconhecer o avanço organizado em nossas políticas educacionais para essa área e, potencialmente, tende a continuar nessa rota de ineficácia.

De fato, a questão da educação superior no Brasil, de difícil compreensão, “além de antigo, continuará sendo um enorme desafio que se desdobra em múltiplos desafios menores, todos eles de inegável e incômoda relevância.” (Sguissardi, 2009, p.15)

Ao refletirmos sobre o fraco desempenho e capacidade de decisão política sobre uma questão considerada valor e bem comum como a educação, infelizmente, é preciso reconhecer que, em linha com as formulações weberianas em que a realidade empírica nem sempre pode ser considerada a realidade em si, o Estado como espaço de dominação consentida, no caso brasileiro em foco, acaba por acomodar no âmbito de sua vida política, práticas muito arraigadas de patrimonialismo, sustentando por muitas gerações verdadeiras famílias de políticos culturalmente criadas no modelo das práticas clientelistas e de interesses corporativistas, onde se toma o público como privado, postura impeditiva para enxergar aquilo que representa essencialidade para o bem comum.

Assim, resulta que não podemos dar conta de forma plausível, com adequadas explicações a respeito das razões de tantos desencontros e desobediências constitucionais na gestão de nossas políticas educacionais, em que as mudanças dos atores levam consigo os conceitos e ações negociadas contratualmente com a sociedade, e mesmo ações chaves que por vezes são desconstruídas, por razões puramente

políticas, no contexto do processo de mudança, tanto da gestão executiva, quanto política. Estamos diante de um momento que poderá ilustrar essa preocupação. O PNE 2011-2020 poderá ser apreciado e aprovado por um Congresso que sofrerá modificações e mais ainda, incluído na agenda de um novo Presidente da República. Será que a situação atual não poderá ser repetida? Até quando perdurarão os entraves ao desenvolvimento educacional do País? Essa é uma questão chave que o PNE 2011-2020 não pode prescindir de uma solução.

## REFERÊNCIAS

- ANDES, Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior. *Relatório da Reunião do Grupo de Trabalho de Política Educacional – GTPE*. Realizada 06 e 07 de Agosto, em Brasília – DF, 2009.
- ARRUDA, André (coord.). *LDBEN: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) e legislação correlata*. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2007.
- AZEVEDO, Fernando. *A transmissão da cultura*. São Paulo: Melhoramentos, 1976.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo, 1994. Texto baixado do site [www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html](http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html), acessado em setembro de 2009.
- BELLONI, Isaura. A Educação Superior dez anos depois da LDB/1996. In: BRZEZINSKI, I. (org.) *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2008.
- BOFF, Leonardo. *O pior da crise ainda está por vir?* Artigo publicado no site [www.leonardoboff.com.br/site/lboff](http://www.leonardoboff.com.br/site/lboff), acessado em maio de 2009.
- BOSI, Alfredo. *Dialética da Colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- BRAGA, Adriana R. *Educação Econômica: um olhar sobre a Educação Ambiental*. Tese de Doutorado, Unicamp, Campinas, Brasil, 2010.
- BRANDÃO, Carlos da Fonseca. *PNE Passo a Passo: (Lei n. 10.172/2001): discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Avercamp, 2006.
- BRASIL, Conferência Nacional de Educação - CONAE, 2010. *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL, Congresso Nacional de Educação- CONED II. *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte, MG, 1997.
- BRASIL, Presidência da República. *Constituições Federais e matérias legislativas*. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.html) - acessado no período de julho a novembro de 2009 e maio a junho de 2010.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Transformación Productiva con Equidad – La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas: Santiago de Chile, 1990.
- CHANDEIGNE, Michel. *Lisboa Ultramarina: 1415-1580: a invenção do mundo pelos navegadores portugueses*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1992.

- CHAUI, Marilena. *O que é Ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 2006
- COTRIM, Gilberto. *Fundamentos da Filosofia: histórias e grandes temas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CUNHA, Alexandre Sanches. *Constituições do Brasil 1824 – 1988*. Campinas, SP: Lexistemas Ltda, 2006.
- DOWBOR, Ladislau. *Consumo inteligente*. In: ANTAS JR, Ricardo Mendes (org). *Desafios do Consumo*. São Paulo: Editora Vozes, 2007.
- ELMORE, Richard F. *Modelos organizacionais para el análisis de la implementacion de programas sociales*. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *La implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1995.
- FARENZENA, Nalú. *Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania*. Entrevista com Hermes Zaneti. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*- v.24, n.2, p.351-358, mai/ago. 2008
- FAVERO, Osmar.(org). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP : Autores Associados, 2001.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, São Paulo-SP, Edusp Ed. 2007.
- FAZENDA, Ivani (org.) *Metodologia da Pesquisa Educacional*. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- FERREIRA, Roberto Martins. *Organização e poder: análise do discurso anticomunista do exército brasileiro* São Paulo: Annablume Editora, 2005.
- FREITAG, Bárbara *A Questão da Moralidade: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermans*. *Revista Tempo Social*, 1 (2) sem., p. 7-44. São Paulo: USP, 1989.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Coleção: Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *O Enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Educacional*. In: FAZENDA, I. (org.). *Metodologia da Pesquisa Educacional*. São Paulo: Cortez, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Educação e a Crise do Capitalismo Real*. São Paulo: Cortez, 1996.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. *A Estratégia em Ação: balanced scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997
- LOCKE, John. *Ensaio acerca do entendimento humano*. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

- LOMBARDI, J C. (org.). *Globalização, Pós-Modernidade e Educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.
- LOPES, Eliane Marta Santos Teixeira. *Origens da Educação Pública: a instrução na revolução burguesa do século XVIII*. São Paulo: Edições Loyola, 1981.
- LUZURIAGA, Lorenzo. *História da Educação Pública*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política: livro I*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- MARX, Karl. *A Ideologia Alemã (Feuerbach)*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *John Locke e o individualismo liberal*. In WEFFORT, Francisco C. (Org). *Os Clássicos da Política*. 14. ed. v.1, São Paulo: Atica, 2006.
- MÉSZÁROS, István. *A Educação para além do Capital*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MICELI, Paulo. *O Ponto onde estamos*. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 1998.
- NEVES, Lucia M. W., *A Nova Pedagogia da Hegemonia: Estratégias do Capital para educar o consenso*. São Paulo, SP: Xamã Editora, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.
- OTRANTO, Sílvia Regina. *A Nova LDB da Educação Nacional: seu trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança*. Revista Universidade Rural - Série Ciências Humanas- Vol.18, No. 1-2, dezembro, Porto Alegre-RS:UFRRS, 1996.
- PAIVA, J.M. de. *Colonização e Catequese*, São Paulo: Arké, 2006
- \_\_\_\_\_. *Religiosidade e cultura brasileira – século XVI*. In: ASSUNÇÃO, P.; BITTAR, M.; PAIVA, J. M. (orgs). *Educação, História e Cultura no Brasil Colônia*, São Paulo: Arké, 2007.
- PINO, Ivany. *A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional*. In: BRZEZINSKI, I. (org.) *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. -2 ed-São Paulo: Cortez, 2008
- PRADO JR Caio. *História e Desenvolvimento*, São Paulo: Brasiliense, 1989
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- RIBEIRO, Renato Janine. *Hobbes: o medo e a esperança*. In: WEFFORT, F. C. (org), *Os Clássicos da Política*. 14. ed. v.1, São Paulo: Atica, 2006

RODRÍGUEZ, M.V. *A política de descentralização da educação na América Latina. Educação e Contemporaneidade: revista da FAEÉBA*, Salvador, BA, v. 9, n.13, p.109-119, jan./jun.2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Coleção: Os Pensadores 5. Ed, São Paulo: Nova Cultural, 1991.

\_\_\_\_\_. *Emílio ou Da Educação*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930-1973)*. Petrópolis: Vozes Limitadas, 1982.

SABATIER, Paul A y; MAZMANIAN, Daniel A. *La implementación de la política pública: um marco de análisis*. In: Villanueva, L. F. A. (org). *La implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1995.

SAVIANI, Demerval. *Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações*. 9ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

\_\_\_\_\_. *Educação: Do Senso Comum à Consciência Filosófica*. 15ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_. *Escola e Democracia: teorias da Educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política*. 34ª ed. Revista; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. 9ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

\_\_\_\_\_. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. 3ª ed rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. *História das Idéias Pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. *Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil*. Trabalho preparado por solicitação do GT-05: Estado e Política Educacional, para ser apresentado na 31 Reunião Anual da ANPEd, em Caxambú, 19-22 de Outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação*. Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio as discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação. [www.conae.MEC.gov.br](http://www.conae.MEC.gov.br) – acessado no período de abril a junho de 2010.

\_\_\_\_\_. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007

BRASIL, Senado Federal. *Projetos e matérias legislativas*. [www.senado.gov.br/atividade/materia/dafault.asp](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/dafault.asp) - acessado no período de julho a novembro de 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. *Universidade Brasileira no século XXI: desafios do presente*. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. *Reforma da Educação e Trabalho Docente*. In: Revista Universidade e Sociedade, ano XIX, nº45, janeiro, 2010.

SMITH, Adam. *A riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Coleção: Os Economistas, Volume II. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SINDICATO ANDES NACIONAL – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. *Relatório da reunião do GTPE- Grupo de Trabalho de Política Educacional de 6 e 7 de Agosto de 2009* – Brasília-DF

STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

SUCUPIRA, Newton. *O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da Educação*. In: Fávero, O. (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

UNESCO, Conferência Mundial sobre a Educação Superior. *Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI: visão e ação*. Paris, 5 a 9 de outubro de 1998.

UOL NOTÍCIAS. *Brasil fica em 75º lugar no ranking do IDH*. In: Jornal Eletrônico de 5 de setembro de 2010, acessado em 9 de agosto de 2010 pelo site <http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/10/05/ult1859u1607.jhtm>

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar(org.) *La implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1996.

ZARUR, George. *Avaliação da Pesquisa e da Pós-graduação no Plano Nacional de Educação (PNE) – 2006*. Estudos sobre Educação Superior, [www.georgezarur.com.br/artigos/82/avaliacao-do-plano--nacional-de-educacao](http://www.georgezarur.com.br/artigos/82/avaliacao-do-plano--nacional-de-educacao), acessado entre os dias 20 e 30 de julho de 2010.

ZANETI, Hermes. *Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania*. Revista ANPAE, número 2, p. 351-360, maio/agosto, 2008.

## **ANEXOS**

**Anexo 1 - Resumo atualizado da legislação posterior a LDBEN 96 relativa ao Ensino Superior elaborado segundo Belloni (2008, p.164-165) e consulta ao portal MEC em 4 de julho de 2010**

<b>Leis por ordem cronológica</b>	<b>Assunto</b>
1. Lei 9356 de 11 de dezembro 1997	Regulamenta transferência ex officio de alunos de educação superior
2. Lei 9678 de 3 de julho 1998	Institui gratificação de estímulo à docência
3. Lei 9870 de 23 de novembro de 1999	Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares.
4. Lei 10168 de 29 de dezembro 2000	Cria o Programa de estímulo à interação Universidade-Empresa
5. Lei 10160 de 12 de julho de 2001	Institui o Fies-Programa de financiamento da Educação Superior em substituição ao Programa de Crédito Educativo
6. Lei 10172 de 9 de janeiro de 2001	Aprova o Plano Nacional de Educação
7. Lei 10436 de 24 de abril de 2002	Dispõe sobre a Língua Brasileira de sinais-libras incluindo-a nos cursos de Fonoaudióloga e Magistério (art.4º)
8. Lei 10639 de 9 de janeiro de 2003	Torna obrigatório o ensino sobre história e cultura afro-brasileira
9. Lei 10861 de 14 de abril de 2004	Institui o SINAES- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
10. Lei 10870 de 19 de maio de 2004	Institui a taxa de avaliação in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação
11. Lei 11096 de 13 de janeiro de 2005	Institui o Programa Universidade para Todos - Prouni
12. Lei 11128 de 28 de junho de 2005	Dispõe sobre o Prouni
13. Lei 11180 de 23 de setembro 2005	Institui o Programa Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas permanência a estudantes beneficiários do Prouni. Programa de Educação tutorial e altera a CLT

14. Lei 11788 de 25 de setembro 2008	Dispõe sobre estágio de estudantes revogando toda a legislação anterior.
15. Lei 9640 de 25 de maio de 2009	Dispõe sobre o número de cargos de direção e funções gratificadas das IF de Ensino Superior e outras.
<b>Decretos pela ordem cronológica</b>	<b>Assunto</b>
1.3676 de 6 de dezembro de 1999	Dispõe sobre formação em nível superior de professores para a educação básica.
2. 5154 de 23 de julho de 2004	Diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para cursos de Educação Profissional Tecnológica de graduação e pós graduação
3. 5622 de 19 de dezembro de 2005	Regulamenta o art. 80 da LDBEN/96 sobre educação à distância e define critérios de qualidade
5.800 de 8 de junho de 2006	Institui o sistema Universidade Aberta do Brasil
5. 5773 de 9 de maio de 2006	Estabelece funcionamento e competências para os processos de regulação, supervisão e avaliação do sistema de educação superior
6. 5224 de 1 de outubro de 2004	Dispõe sobre organização dos centros federais de educação tecnológica
7. 5493 de 18 de julho de 2005	Regulamenta o Prouni
8. 5626 de 22 de dezembro de 2005	Regulamenta sobre a Língua B. de Sinais
9. 5786 de 24 de Maio de 2006	Dispõe sobre os centros universitários
10. 6303 de 12 de dezembro de 2007	Altera dispositivos dos decretos 5622 e 5773 dispondo sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior
<b>Dispositivos diversos : total de 72</b>	<b>Pareceres, resoluções e portarias</b>

## Anexo 2- Indicadores Educacionais do MERCOSUL 1998 - 2006

Indicadores	Argentina		Brasil		Chile		Uruguai	
	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006
Pop. Total	36.124.933	38.970.608	163.033.766	187.227.792	14.821.714	16.432.674	3.289.271	3.314.466
Taxa Analfabetismo	3.7* (1991)	2.6	13.8	10.4	4.6	1.3	3.1	2.2
Total matriculas	11.080.999	12.764.901	52.685.662	59.515.887	3.972.324	4.579.138	829.397	948.399
Gastos totais Ed. como % PIB	4.8	5.5	Não consta	4.5	6.2	6.0	3.0	2.9
Gastos Ens. Sup. como % do PIB	1.2	1.2	Não consta	0.9	1.8	2.0	0.6	0.6
Gasto total Ens. Sup. como % do gasto público total	2.8	2.6	Não consta	2.8	2.7	2.3	2.6	2.5
Gasto por aluno Ens. Sup. <sup>1</sup>	2.965	4.356	1.418	9.216	5.897	6.864	2.086	2.845

Fonte: MEC/INEP / SINAES / Indicadores Educacionais do MERCOSUL

1.Gasto por aluno, em dólares americanos, convertidos usando PPPs-Power purchasing parity: índice de paridade do poder de compra calculado anualmente pelo Banco Mundial. Os dados referentes a Brasil, referem-se ao ano de 2005 e consideram apenas a graduação. Não inclui despesas com aposentadorias e pensões, investimentos em bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional, de acordo com observação contida no portal do MEC/INEP/SINAES.

### **Anexo 3 – II CONED: síntese dos objetivos gerais**

- Instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil garantindo padrão de qualidade da educação em todo o território nacional. Além do caráter normativo e de administrar sua rede de ensino, a União também deverá suportar os Estados e Municípios. Para cumprir essa missão este PNE deverá considerar a revogação da Emenda numero 14 à Constituição.
- A educação superior, será majoritariamente oferecida pela União em universidades públicas, se organizará com base na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ponto chave: a educação superior, deverá se desenvolver de modo a contribuir para a solução dos problemas sociais, econômicos e políticos da sociedade brasileira.
- Estatutos e regimentos das instituições do ensino superior serão definidos democraticamente, elaborados em conformidade com os princípios definidos neste PNE e homologados pelo Conselho Nacional de Educação. Autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; adoção de princípios da gestão democrática, assegurando-se participação da comunidade acadêmica da instituição em todas as instâncias deliberativas.
- As universidades terão como órgão de administração superior o Conselho Universitário, presidido pelo Reitor, constituído, a partir de eleição direta, por representantes docentes, discentes e técnico-administrativos integrantes da comunidade universitária, e representantes da sociedade civil.
- A organização curricular dos cursos de graduação observará uma base comum nacional que contemple conteúdos mínimos fixados pelo Conselho Nacional de Educação.
- A pós-graduação abrangerá os programas de mestrado e doutorado e os cursos de especialização e aperfeiçoamento, cujas diretrizes serão fixadas pelo Conselho Nacional de Educação.
- Implementação de Mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa das atividades, tendo em conta os princípios

de democracia e qualidade social da educação expressos neste PNE com destaque para a avaliação interna das atividades de pesquisa e extensão.

- A avaliação externa das instituições públicas de ensino superior será realizada por um Conselho Social, autônomo e consultivo, que expresse os interesses substantivos dos diferentes setores da sociedade em que se insere, tendo como função precípua contribuir para a formulação de políticas acadêmicas e financeiras da IES sob avaliação. Aos Conselhos Sociais caberá proceder igualmente à avaliação externa das instituições privadas confessionais, filantrópicas e comunitárias que utilizem recursos públicos. A avaliação externa das instituições privadas de educação superior será coordenada pelo Conselho Nacional de Educação, a partir de políticas definidas pelo Fórum Nacional de Educação.

#### **Metas relacionadas ao ensino superior:**

- Revogar imediatamente toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira (Lei 9192/95; Lei 9131/95; Lei 9394/96; Emenda Constitucional 14/96; Lei 9424/96, Decreto 2208/97; entre outras).
- Instituir, no prazo de um ano, o Fórum Nacional de Educação enquanto instância deliberativa da política educacional brasileira.
- Redefinir, imediatamente, o Conselho Nacional de Educação como órgão normativo e de coordenação do Sistema Nacional de Educação, bem como sua composição e funções. Redefinir, imediatamente, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação enquanto órgãos normativos e coordenadores das políticas educacionais, nos níveis estaduais e municipais.
- Garantir autonomia político-pedagógica às instituições educacionais de educação básica e superior, assegurando-lhes condições materiais e financeiras adequadas e suficientes.
- Avaliar interna e externamente as instituições educacionais, levando em conta seus recursos, organização, condições de trabalho, entre outros

indicadores, em processo coordenados pelos Conselhos Superiores e Conselhos Sociais. Acompanhar a implementação do PNE.

- Revogar imediatamente a lei 9192/95, que disciplina a escolha de dirigentes universitários, garantindo eleições paritárias e participativas.
- Realizar, a partir de 1998, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias.
- Garantir, a partir de 1998, a representação paritária, nos órgãos decisórios das instituições de educação superior, dos diversos segmentos que compõe a comunidade universitária.
- Aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação;
- Definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para o ensino Superior, a partir de 1998, no percentual equivalente a 60% da renda per capita.
- Retomar imediatamente o nível de 0,9% do PIB, no mínimo, nas dotações de verbas específicas para pesquisa, de modo a preservar os núcleos de pesquisa e a continuidade de suas atividades.
- Atender, num prazo dez anos, no ensino superior, 40% da população na faixa etária de 18 a 24 anos, inclusive aos alunos com necessidades educativas especiais.
- Ampliar, no prazo máximo de dois anos, o quadro de vagas mediante aproveitamento total da infra- estrutura existente, inclusive em horários noturnos, para atendimento da população trabalhadora.
- Garantir, nas instituições de ensino superior, a oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades de educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.
- Revogar imediatamente a Lei 9.192/95 que criou o Exame Nacional de Cursos (“Provão”), substituindo-o por processos de avaliação institucional periódica do ensino superior.

- Revogar imediatamente a Lei 9.192/95, que disciplina a escolha de dirigentes universitários.
- Garantir representação paritária entre docentes, discentes e funcionários técnico-administrativos nos órgãos decisórios das instituições de nível superior, com a auto-aplicabilidade do Art. 207, da Constituição Federal.
- Consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa nas universidades, utilizando-se, para tanto, parte do percentual do PIB destinado ao desenvolvimento de ciência e tecnologia.
- Enviar ao Congresso Nacional, através de parlamentares comprometidos com a educação pública, proposta de projeto de lei que fixe diretrizes do Plano Nacional de Capacitação Docente (PNCD).
- Implantar, no prazo de um ano, um Plano de Carreira Única para o magistério das instituições de ensino superior (IES) públicas federais, com idêntica providência para as estaduais.
- Implantar, no prazo de um ano, o Plano de Carreira e Capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições de ensino superior (IESs) públicas federais, com idêntica providência para as estaduais.
- Definição e implementação, em um ano, do piso salarial profissional de cada categoria de trabalhadores da educação superior pública - docentes e técnico-administrativos, bem como implementação de medidas voltadas para a melhoria das respectivas condições de trabalho.
- Garantir, no prazo de dez anos, que os/as professores/as de educação infantil possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia.
- Garantir, no prazo de dez anos, que todos/as os/as professores/as das séries iniciais do ensino fundamental, em quaisquer modalidades (educação especial, ensino supletivo, educação de jovens e adultos etc) possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia.
- Garantir, no prazo de dez anos, que todos/as os/as professores/as da Educação Básica (infantil, fundamental e média), em quaisquer

modalidades (educação especial, ensino supletivo, ensino técnico, educação de jovens e adultos etc.) possuam formação específica de nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena, nas áreas de conhecimento em que atuam.

- Incluir conhecimentos específicos sobre educação infantil e educação especial nos cursos universitários de graduação que formam profissionais em áreas relevantes para a Educação.
- Incluir, em quaisquer cursos de formação profissional, em nível médio ou nível superior, conhecimentos sobre educação especial e sobre trabalho com portadores de necessidades especiais, em perspectiva pedagógica e de integração social.
- Incluir, nos currículos e programas dos cursos de formação de profissionais da educação, temas específicos da história, da cultura, das manifestações artísticas, científicas, religiosas e de resistência da raça negra, e sua influência e contribuição na sociedade e na educação. Incluir, nos currículos e programas dos cursos de formação de profissionais da educação, temas específicos da história, da cultura, dos conhecimentos, das manifestações artísticas, religiosas e de resistência dos povos indígenas, e sua influência e contribuição na sociedade e na educação brasileiras. Incluir, nos currículos e programas dos cursos de formação de profissionais da educação, temas específicos da história, da cultura, dos conhecimentos, das manifestações artísticas, religiosas e de resistência dos trabalhadores rurais do Brasil, e sua influência e contribuição na sociedade e na educação brasileiras.
- Ampliar o número de Cursos de Licenciatura, em especial de cursos noturnos, e o número de vagas respectivas em vestibular, sobretudo nas universidades públicas.
- Consolidar e desenvolver a pós-graduação e a pesquisa nas IESs, mantendo fluxo contínuo de docentes, técnicos/as e funcionários/as. Consolidar e desenvolver os programas de pós-graduação e pesquisa em Educação, como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades educacionais.

- Aumentar de 11 para 30 a 40% a inclusão de jovens no Ensino Superior.
- Aumentar de 1,7 para 4 milhões as matrículas anuais no Ensino Superior.
- Aumentar de 250 para 550 mil conclusões anuais no Ensino Superior.

**Anexo 4- Proposições do II CONED, do MEC e aprovadas e/ou vetadas na Lei 10  
172/01**

<b>Proposições do II CONED</b>	<b>Metas encaminhadas pelo MEC</b>	<b>Metas aprovadas / vetadas – Lei 10.172/01</b>
<p>Atender, num prazo de 10 anos, no ensino superior, 40% da população na faixa etária de 18 a 24 anos, inclusive aos alunos com necessidades educativas especiais.</p> <p>Aumentar de 11 para 30 a 40% a inclusão de jovens no Ensino Superior.</p> <p>Aumentar de 1,7 para 4 milhões as matrículas anuais no Ensino Superior.</p>	<p><b>1.</b> Prover, até o final da década, a oferta de ensino pós-médio equivalente a, pelo menos, 30% da faixa etária de 19 a 24 anos. **</p>	<p><b>1.</b> Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.**</p>
<p>_____</p>	<p><b>2.</b> Ampliar a oferta de ensino público na mesma proporção, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de Educação Superior. **</p>	<p><b>2. Vetado.</b> Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior." "A proposição contida nesse subitem, segundo a qual se tenciona assegurar a ampliação da oferta de ensino público, assim como o estabelecimento de parceira da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior, não guarda consonância com o texto constitucional, razão por que se propõe a oposição de veto.</p>
<p>_____</p>	<p><b>3.</b> Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação de um Fundo de Manutenção da Educação Superior; equivalente a 75% dos recursos da União vinculados à educação, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais. *</p>	<p><b>Vetado.</b> Essa proposição não se mostra compatível com o disposto no art. 165, § 4º da Constituição, segundo o qual "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional", uma vez que, diversamente do quanto pretendido, o Plano Plurianual – PPA apresenta hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino.</p>
<p>Expandir a rede pública de educação superior, assegurando-se recursos para o pleno aproveitamento da capacidade física instalada para o ensino, a pesquisa e a extensão.</p>	<p><b>4.</b> Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta que existem entre as diferentes regiões do País. *</p>	<p><b>3.</b> Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.*</p>

	<p><b>5.</b> Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público, que tenha como base, na distribuição de recursos para cada instituição, o número de alunos atendidos. *</p>	<p><b>25.</b> Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público, que considere na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta. **</p>
	<p><b>6.</b> Ampliar o Programa de Crédito Educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições provadas e agregando contribuições federais e estaduais, de modo a atender a 15% da população matriculada no setor particular; com prioridade para os estudantes de menor renda. **</p>	<p><b>Vetado.</b> A aprovação do texto conforme proposto ensejaria o atendimento de uma clientela de 396 mil alunos, demandando significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação de fonte de custeio pelo projeto de lei ou no PPA. Tal circunstância caracteriza descumprimento do art. 167, § 1º, da Constituição Federal, além do § 5º do art. 5º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o que recomenda o veto tanto por inconstitucionalidade quanto por contrariedade ao interesse público. " <i>No projeto original do MEC a percentagem da população a ser atendida era de 15% e não 30% como vetado</i></p>
	<p><b>7.</b> Associar a concessão de crédito com recursos públicos a contrapartidas oferecidas pelas instituições beneficiadas, com recursos próprios ou através de convênios com instituições financeiras. *</p>	
	<p><b>8.</b> Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, especialmente aquelas situadas em regiões não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e da qualidade do ensino oferecido. **</p>	<p><b>27.</b> Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido.</p>
	<p><b>9.</b> Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimentos nos cursos presenciais, tanto os regulares como os de educação continuada, observando as metas estabelecidas no capítulo referente a essa modalidade de ensino. **</p>	<p><b>4.</b> Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada. **</p>
Garantir autonomia político-pedagógica às instituições	<p><b>10.</b> Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e</p>	<p><b>5.</b> Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e</p>

<p>educacionais de educação básica e superior, assegurando-lhes condições materiais e financeiras adequadas e suficientes.</p>	<p>de gestão para as universidades públicas. **</p>	<p>de gestão financeira para as universidades públicas.**</p>
<p>Avaliar interna e externamente as instituições educacionais, levando em conta seus recursos, organização, condições de trabalho, entre outros indicadores, em processo coordenados pelos Conselhos Superiores e Conselhos Sociais. Acompanhar a implementação do PNE.</p> <p>Instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil garantindo padrão de qualidade da educação em todo o território nacional. Além do caráter normativo e de administrar sua rede de ensino, a União também deverá suportar os Estados e Municípios. Para cumprir essa missão este PNE deverá considerar a revogação da Emenda numero 14 à Constituição.</p> <p>Estatutos e regimentos das instituições do ensino superior serão definidos democraticamente, elaborados em conformidade com os princípios definidos neste PNE e homologados pelo Conselho Nacional de Educação. Autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; adoção de princípios da gestão democrática, assegurando-se participação da comunidade acadêmica da instituição em todas as instâncias deliberativas.</p> <p>Implementação de Mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa das atividades, tendo em conta os princípios de democracia e qualidade social da educação expressos neste PNE com destaque para a avaliação interna das atividades de pesquisa e extensão.</p>	<p><b>11.</b> Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação que englobe os setores públicos e privados e promova a melhoria da qualidade do ensino. *</p>	<p><b>6.</b> Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.*</p>
<p>A avaliação externa das instituições públicas de ensino superior será realizada por um Conselho Social, autônomo e consultivo, que expresse os interesses substantivos</p>	<p><b>12.</b> Instituir programas de fomento para que as instituições de Educação Superior constituam sistemas próprios de avaliação institucional e</p>	<p><b>7.</b> Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente</p>

<p>dos diferentes setores da sociedade em que se insere, tendo como função precípua contribuir para a formulação de políticas acadêmicas e financeiras da IES sob avaliação. Aos Conselhos Sociais caberá proceder igualmente à avaliação externa das instituições privadas confessionais, filantrópicas e comunitárias que utilizem recursos públicos. A avaliação externa das instituições privadas de educação superior será coordenada pelo Conselho Nacional de Educação, a partir de políticas definidas pelo Fórum Nacional de Educação.</p>	<p>de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, da extensão e, no caso das universidades, também da pesquisa. *</p>	<p>articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.*</p>
<p>_____</p>	<p><b>13.</b> Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas. *</p>	<p><b>8.</b> Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.*</p>
<p>_____</p>	<p><b>14.</b> Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e de reconhecimento periódico dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação. **</p>	<p><b>9.</b> Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.**</p>
<p>_____</p>	<p><b>15.</b> Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral. **</p>	<p><b>10.</b> Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.**</p>
<p>A organização curricular dos cursos de graduação observará uma base comum nacional que contemple conteúdos mínimos fixados pelo Conselho Nacional de Educação. Garantir a organização de currículos que assegurem a identidade do povo brasileiro, o desenvolvimento da cidadania, as diversidades regionais, étnicas, regionais, culturais, articulados pelo Sistema Nacional de Educação.</p>	<p><b>16.</b> Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de Educação Superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem. *</p>	<p><b>11.</b> Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.*</p>
<p>Ampliar, no prazo máximo de dois anos, o quadro de vagas mediante aproveitamento total da infraestrutura existente, inclusive em horários noturnos, para atendimento da população trabalhadora.</p> <p>Garantir, nas instituições de ensino superior, a oferta de cursos de</p>	<p><b>17.</b> Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, inclusive com a oferta de certificados, permitindo maior flexibilidade na formação e a ampliação da oferta de ensino. **</p>	<p><b>13</b> Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.**</p>

<p>extensão, para atender as necessidades de educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.</p> <p>Ampliar o número de Cursos de Licenciatura, em especial de cursos noturnos, e o número de vagas respectivas em vestibular, sobretudo nas universidades públicas.</p>		
<p>_____</p>	<p><b>18.</b> Exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas como condição para o credenciamento das instituições de Educação Superior e renovação do reconhecimento dos cursos.*</p>	<p><b>14.</b> A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o credenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.*</p>
<p>_____</p>	<p><b>19.</b> Estimular a consolidação e desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.**</p>	<p><b>15.</b> Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.**</p>
<p>A pós-graduação abrangerá os programas de mestrado e doutorado e os cursos de especialização e aperfeiçoamento, cujas diretrizes serão fixadas pelo Conselho Nacional de Educação.</p> <p>Ao Estado compete financiar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão nas universidades e instituições de ensino superior públicas estatais, destinando-lhes recursos em montante não inferior a 1,2% do PIB, imediatamente, até atingir 2,7% do PIB, em dez anos, para essa finalidade.</p>	<p><b>20.</b> Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.</p>	<p><b>16.</b> Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.**</p>
<p>Consolidar e desenvolver a pós-graduação e a pesquisa nas IESs, mantendo fluxo contínuo de docentes, técnicos/as e funcionários/as. Consolidar e desenvolver os programas de pós-graduação e pesquisa em Educação, como centro irradiador da formação</p>	<p><b>21.</b> Estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de Educação Superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País. **</p>	<p><b>28.</b> Estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País.**</p>

<p>profissional em educação, para todos os níveis e modalidades educacionais.</p>		
<p>_____</p>	<p><b>22.</b> Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos e ensino-aprendizagem em toda a Educação Superior.</p>	<p><b>18.</b> Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.**</p>
<p>Retomar imediatamente o nível de 0,9% do PIB, no mínimo, nas dotações de verbas específicas para pesquisa, de modo a preservar os núcleos de pesquisa e a continuidade de suas atividades.</p>	<p><b>23.</b> Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das Agencias Federais e Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a duplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade. **</p>	<p><b>Vetado.</b> "Estabelecer o objetivo de triplicar o financiamento público, como expresso na versão do Plano aprovada pelo Congresso, contraria o interesse público por não respeitar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a proposição não indica as fontes de compensação desse aumento permanente de despesas, sendo, pois, recomendável o veto." <i>Observe-se que o no projeto do MEC constava duplicar e não triplicar como vetado.</i></p>
<p>Implementar políticas públicas adequadas que facilitem o acesso, ao ensino superior, dos segmentos da população vítimas da exclusão social.</p>	<p><b>24.</b> Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à Educação Superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino. **</p>	<p><b>19.</b> Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.**</p>
<p>Incluir conhecimentos específicos sobre educação infantil e educação especial nos cursos universitários de graduação que formam profissionais em áreas relevantes para a Educação.</p> <p>Incluir, em quaisquer cursos de formação profissional, em nível médio ou nível superior, conhecimentos sobre educação especial e sobre trabalho com portadores de necessidades especiais, em perspectiva pedagógica e de integração social.</p> <p>Incluir, nos currículos e programas dos cursos de formação de profissionais da educação, temas específicos da história, da cultura, das manifestações artísticas,</p>	<p><b>25.</b> Observar, no que diz respeito à Educação Superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à Educação a Distância, Formação de Professores, Educação Indígena e Educação Especial.</p>	<p><b>35.</b> Observar, no que diz respeito à educação superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e educação de jovens e adultos.</p>

científicas, religiosas e de resistência da raça negra, e sua influência e contribuição na sociedade e na educação.		
Consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa nas universidades, utilizando-se, para tanto, parte do percentual do PIB destinado ao desenvolvimento de ciência e tecnologia.	<b>OBS:</b> As propostas de números 30, 31, 32 e 33 não constavam no projeto original do MEC, enviado ao Congresso.	<b>30.</b> Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa. **
_____	_____	<b>31.</b> Incluir nas informações coletadas anualmente através do questionário anexo ao Exame Nacional de Cursos, questões relevantes para a formulação de políticas de gênero, tais como trancamento de matrículas ou abandono temporário dos cursos superiores motivados por gravidez e/ou exercício de funções domésticas relacionadas à guarda e educação dos filhos. *
As universidades terão como órgão de administração superior o Conselho Universitário, presidido pelo Reitor, constituído, a partir de eleição direta, por representantes docentes, discentes e técnico-administrativos integrantes da comunidade universitária, e representantes da sociedade civil.	_____	<b>32.</b> Estimular a inclusão de representantes da sociedade civil organizada nos Conselhos Universitários. **
_____	_____	<b>33.</b> Estimular as instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda mais baixa, com vistas a oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos. **
Revogar imediatamente toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira (Lei 9192/95; Lei 9131/95; Lei 9394/96; Emenda Constitucional 14/96; Lei 9424/96, Decreto 2208/97; entre outras).	Não considerado no PNE. A lei 9424/96 foi revogada quando da criação do FUNDEB em janeiro de 2007.	
Instituir, no prazo de um ano, o Fórum Nacional de Educação enquanto instância deliberativa da política educacional brasileira e principalmente para definição de prioridades para os planos nacionais e execução orçamentária da área.	Não considerado pelo MEC.	

<p>Redefinir, imediatamente, o Conselho Nacional de Educação como órgão normativo e de coordenação do Sistema Nacional de Educação, bem como sua composição e funções. Redefinir, imediatamente, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação enquanto órgãos normativos e coordenadores das políticas educacionais, nos níveis estaduais e municipais.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Realizar, a partir de 1998, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Garantir, a partir de 1998, a representação paritária, nos órgãos decisórios das instituições de educação superior, dos diversos segmentos que compõe a comunidade universitária.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação;</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para o ensino Superior, a partir de 1998, no percentual equivalente a 60% da renda per capita.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Retomar imediatamente o nível de 0,9% do PIB, no mínimo, nas dotações de verbas específicas para pesquisa, de modo a preservar os núcleos de pesquisa e a continuidade de suas atividades.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Garantir representação paritária entre docentes, discentes e funcionários técnico-administrativos nos órgãos decisórios das instituições de nível superior, com a auto-aplicabilidade do Art. 207, da Constituição Federal.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	

<p>Enviar ao Congresso Nacional, através de parlamentares comprometidos com a educação pública, proposta de projeto de lei que fixe diretrizes do Plano Nacional de Capacitação Docente (PNCD).</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Implantar, no prazo de um ano, um Plano de Carreira Única para o magistério das instituições de ensino superior (IES) públicas federais, com idêntica providência para as estaduais.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Implantar, no prazo de um ano, o Plano de Carreira e Capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições de ensino superior (IESs) públicas federais, com idêntica providência para as estaduais.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Definição e implementação, em um ano, do piso salarial profissional de cada categoria de trabalhadores da educação superior pública - docentes e técnico-administrativos, bem como implementação de medias voltadas para a melhoria das respectivas condições de trabalho.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Garantir, no prazo de dez anos, que os/as professores/as de educação infantil possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Garantir, no prazo de dez anos, que todos/as os/as professores/as das séries iniciais do ensino fundamental, em quaisquer modalidades (educação especial, ensino supletivo, educação de jovens e adultos etc) possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Garantir, no prazo de dez anos, que todos/as os/as professores/as da Educação Básica (infantil, fundamental e média), em</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	

<p>quaisquer modalidades (educação especial, ensino supletivo, ensino técnico, educação de jovens e adultos etc.) possuam formação específica de nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena, nas áreas de conhecimento em que atuam.</p>		
<p>Aumentar de 250 para 550 mil conclusões anuais no Ensino Superior</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	
<p>Articular as esferas administrativas que organizam os sistemas de ensino, “em regime de colaboração” de acordo com o artigo 211 da CF 88, hoje justapostos em um Sistema Nacional de Educação que garanta o padrão de qualidade da educação em todo território nacional.</p>	<p>Não considerado pelo MEC. Retomado pela CONAE 2010 como tema principal da conferência.</p>	
<p>Aumentar em dez anos os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB para o pleno atendimento das propostas contidas neste PNE.</p>	<p>Não considerado pelo MEC.</p>	

**Anexo 5- CONAE 2010: Quadro analítico dos objetivos segundo origem de proposição e/ou fundamentação**

	<b>Objetivos</b>	<b>Origem da proposição/fundamentação</b>
<b>01</b>	Consolidar o Sistema Nacional de Educação	II CONED, e não considerado no PNE 2001-2010. Foi tema da CONAE 2010, devido sua importância.
<b>02</b>	Estabelecer política nacional de gestão e avaliação articulada ao subsistema	Nova iniciativa.
<b>03</b>	Assegurar a efetivação da autonomia universitária conforme preconizado na CF/88	Reforço a proposta do II CONED e a falta de efetividade no PNE.
<b>04</b>	Avaliar o PNE no quinto ano de sua vigência e no momento de sua renovação	O PNE 2001 -2010 definiu a variação no 4º ano de vigência, porém não foi obedecida.
<b>05</b>	Construção coletiva de Plano de Desenvolvimento Institucional para a Educação Superior em cada instituição	Nova iniciativa.
<b>06</b>	Disponibilização de docentes para todas as atividades curriculares e de formação, incluindo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação superior	Nova iniciativa.
<b>07</b>	Eliminação da assimetria regional pela consolidação da pós- graduação e da pesquisa científica e tecnológica nas diversas regiões do país.	II CONED e reforço as ações do PDE 2007.
<b>08</b>	Ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação garantindo no mínimo 10% do PIB	II CONED
<b>09</b>	Definição e efetivação de padrão de qualidade garantindo entre outros o custo aluno qualidade por níveis, etapas e modalidades de educação nas considerações do financiamento.	II CONED já defendia um padrão unitário de qualidade dentro do Sistema Nacional de Educação, cuja referência era de 60% da renda per capita
<b>10</b>	Democratizar a gestão da educação e das instituições educativas para a educação superior articulando o processo de gestão com o princípio da autonomia universitária entendida como condição para a vida acadêmica.	LDB inciso VIII do art. 3; CF/1988

<b>11</b>	Definir em Lei nacional diretrizes gerais e Mecanismos institucionais para regulamentar o artigo 206 da CF/88 guardando as especificações para o setor público e privado.	CF/1988, II CONED
<b>12</b>	Definir processo e padrões de qualidade para a Educação Superior, segundo dimensões intra e extracurriculares, socioeconômica e cultural	LDB e PNE 2001-2010, reforço a continuidade
<b>13</b>	Implementar reserva de vagas nas IES para um mínimo de 50% de estudantes egressos das escolas públicas, com respeito mínimo dessa política por 10 anos. Dar importância para o Enem para ingresso na educação superior	Iniciativa CONAE 2010
<b>14</b>	Desmercantilizar as relações de produção do trabalho acadêmico, eliminando pagamentos de cursos de pós- graduação e revendo convênios e contratos utilizados para aumento de arrecadação de recursos.	Iniciativa CONAE 2010
<b>15</b>	Expansão da educação superior pública assegurando 60% de incremento em vagas nas IES públicas e 40% nas privadas minimizando a atual desproporcionalidade	PNE 2001-2010, continuidade à prioridade de expansão
<b>16</b>	Criar condições para elaboração da Lei de Responsabilidade da Educação Nacional, em prazo máximo de cinco anos a partir da efetivação desse documento.	Iniciativa CONAE 2010
<b>17</b>	Ampliar o papel da União na formação de docentes para a educação básica e superior em suas etapas e modalidades.	II CONED
<b>18</b>	Ampliar vagas nas IES públicas para cursos de licenciatura, de pós- graduação, de formação permanente, na forma presencial, com garantia de financiamento público.	II CONED, PNE 2001-2010, continuidade
<b>19</b>	Multiplicar a oferta de cursos presenciais de formação inicial por meio da ampliação de campi avançados das IES públicas	PNE 2001-2010, continuidade
<b>20</b>	Fortalecer as licenciaturas presenciais para a formação inicial dos/das profissionais do magistério e garantir que os cursos de formação freqüentados pelos/as	II CONED

	professores/as e demais profissionais da educação sejam pré-requisito para a valorização profissional, materializando-se em promoção funcional automática e constando do plano de cargos, carreira e remuneração.	
21	Ampliar vagas nas IES públicas para cursos de licenciatura, de pós-graduação e de formação permanente, na forma presencial, com garantia de financiamento público.	II CONED
22	Desenvolver cursos de mestrado e doutorado para profissionais da educação, com vistas ao incremento da pesquisa	II CONED
23	Regulamentar o artigo 67, inciso II da lei nº. 9.394/96 (LDBN), quanto à licença remunerada para fins de estudo (mestrado e doutorado).	LDBN, CONAE 2010
24	Ampliar a oferta de cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> e <i>stricto sensu</i> voltados à formação de especialistas-gestores e administradores da educação, orientadores/as educacionais, supervisores, coordenadores pedagógicos, dentre outros como espaço mais adequado a essa formação.	Iniciativa CONAE 2010
25	Estabelecer uma política salarial mais ampla que cumpra o preceito constitucional que estabelece a valorização dos profissionais da educação.	CF/1988, art. 206, inciso V, CONAE 2010
26	Garantia de um número máximo de estudantes por turma e por professor de no máximo 30 para o ensino superior.	CONAE 2010
27	Definição do papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do País, além do estabelecimento da autonomia universitária com adequado financiamento	LDBN, art. 55, II CONED, PNE 2001-2010 e CONAE 2010
28	Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma	II CONED, CONAE 2010

	adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições	
<b>29</b>	Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público.	CF/1988 e CONAE 2010
<b>30</b>	Realizar estudos para estabelecer um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior Pública, vinculando, de forma adequada, recursos dos impostos, taxas e contribuições, de modo a efetivar a autonomia universitária prevista na CF	CF/1988, II CONED, meta vetada no PNE 2001-2010
<b>31</b>	Garantir recursos orçamentários para que as universidades públicas possam definir e executar seus próprios projetos de pesquisa, propiciando uma efetiva autonomia de pesquisa.	II CONED, CONAE 2010
<b>32</b>	Alocar recursos financeiros específicos para a expansão da graduação nas instituições públicas no período noturno, com a condição de que o número de vagas nesse período seja 1/3 (um terço) do número total de vagas	CONAE 2010
<b>33</b>	Definir parâmetros que expressem a qualidade da instituição de educação superior	CONAE 2010, prioridade do Eixo II, qualidade da educação, gestão democrática e avaliação.
<b>34</b>	Ampliar a oferta, por parte das instituições de ensino superior públicas, de cursos de extensão, especialização, mestrado e doutorado sobre relações étnico-raciais no Brasil e a história e cultura afro-brasileira, africana e indígena	CONAE 2010, Eixo VI, justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade.
<b>35</b>	Assegurar a inserção de conteúdos e saberes da educação ambiental nos cursos de licenciatura e bacharelado das instituições de ensino superior, como atividade curricular obrigatória.	CONAE 2010, ação afirmativa do Eixo VI.
<b>36</b>	Inserir os estudos de diversidade cultural-religiosa no currículo das licenciaturas	CONAE 2010, eixo VI.

## Anexo 6- Evolução da Pós-graduação no PNE 2001 - 2010

	Mestrado		Mestrado profissional		Total		Doutorado		Total Pós-graduação SS		Δ%
	Matrícula	Titulação	Matrícula	Titulação	Matrícula	Titulação	Matrícula	Titulação	Matrícula	Titulação	
<b>2001</b>	62.353	19.651	2.956	362	65.309	20.013	35.134	6.040	100.443	26.053	<b>11,2</b>
<b>2002</b>	63.990	23.457	4.350	987	68.340	24.444	37.728	6.894	106.068	31.338	<b>16,9</b>
<b>2003</b>	66.951	25.997	5.065	1.652	72.016	27.649	40.213	8.094	112.229	35.743	<b>12,3</b>
<b>2004</b>	69.190	24.755	5.809	1.903	74.999	26.658	41.261	8.093	116.260	34.751	<b>-2,9</b>
<b>2005</b>	73.805	28.605	6.301	2.029	80.106	30.634	43.942	8.989	124.048	39.623	<b>12,3</b>
<b>2006</b>	79.050	29.742	6.798	2.519	85.848	32.261	46.572	9.366	132.420	41.627	<b>4,8</b>
<b>2007</b>	84.356	30.559	7.638	2.331	91.994	32.890	49.667	9.915	141.661	42.805	<b>2,8</b>
<b>2008</b>	88.295	33.360	9.073	2.654	97.368	36.014	52.750	10.711	150.118	46.725	<b>8,4</b>
<b>2009</b>	93.016	35.686	10.135	3.102	103.151	38.788	57.917	11.368	161.068	50.156	<b>6,8</b>
<b>2010*</b>	100.550	38.577	10.956	3.353	111.506	41.930	62.608	12.289	174.114	54.219	<b>8,1</b>
<b>Total</b>	<b>781.556</b>	<b>290.389</b>	<b>69.081</b>	<b>20.892</b>	<b>850.637</b>	<b>311.281</b>	<b>467.792</b>	<b>91.759</b>	<b>1.318.429</b>	<b>403.040</b>	
<b>2000**</b>	60.425	17.611	1.131	210	61.556	17.821	32.900	5.318	94.456	23.139	

Fonte: MEC / INEP / CAPES, 2010.

\*2010: todos os dados são estimados com base na taxa média de crescimento dos anos anteriores.

\*\*2000 tomado como ano base referencial inicial.

Percentual de crescimento considerado sobre o total anual de titulados

**Anexo 7- Número de Bolsas de Pós-graduação: mestrado, doutorado e pós-doutorado frequentados no exterior**

<b>Países</b>	<b>2000</b>	<b>2009</b>
<b>Reino Unido</b>	287	285
<b>França</b>	440	599
<b>Canadá</b>	107	162
<b>Espanha</b>	152	336
<b>EUA</b>	641	747
<b>Alemanha</b>	72	279
<b>Portugal</b>	78	393
<b>Itália</b>	39	108
<b>Países Baixos</b>	35	75
<b>*Outros países</b>	78	251
<b>Total</b>	1929	3235

**\*Outros países:** Japão, Chile, peru, México, Dinamarca, Costa Rica, Finlândia, Argentina, Noruega, Nova Zelândia, Irlanda, Suíça, Bélgica, Áustria, Suécia e Uruguai