

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**A REFORMA EDUCACIONAL NO BRASIL (1988-2001): PROCESSOS
LEGISLATIVOS, PROJETOS EM CONFLITO E SUJEITOS
HISTÓRICOS**

JORGE FERNANDO HERMIDA AVEIRO

CAMPINAS, SP. 2002

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
TESE DE DOUTORADO

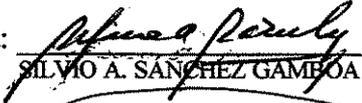
A REFORMA EDUCACIONAL NO BRASIL (1988-2001): processos legislativos,
projetos em conflito e sujeitos históricos

AUTOR: Jorge Fernando Hermida Aveiro

ORIENTADOR: Silvio Ancízar Sánchez Gamboa

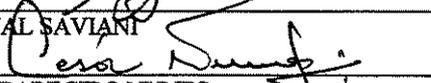
Este exemplar corresponde à redação final
da Tese defendida por Jorge Fernando
Hermida Aveiro e aprovada pela Comissão
Julgadora.

Data: 04/03/2002

Assinatura: 
SILVIO A. SÁNCHEZ GAMBOA

Comissão Julgadora:

MARIANO FERNANDEZ ENGUITA

CELÍ NEUZA ZULKE LAFFAREL

DERMEVAL SAVIANI

CÉSAR APARECIDO NUNES

CAMPINAS, SP. 2002

© by Jorge Fernando Hermida Aveiro, 2002.

UNIDADE Be
Nº CHAMADA TIUNICAMP
H428r
V _____ EX _____
TOMBO BCI 51398
PROC 16.837/02
C _____ D X _____
PREÇO R\$ 11,00
DATA 09/11/02
Nº CPD _____

CM00176342-1

BIB ID 266947

**Catlogação na Publicação elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Bibliotecário: Gildenir Carolino Santos - CRB-8ª/5447

Hermida Aveiro, Jorge Fernando.

H428r A reforma educacional no Brasil (1988-2001) : processos legislativos, projetos em conflito e sujeitos históricos / Jorge Fernando Hermida Aveiro. – Campinas, SP: [s.n.], 2002.

Orientador : Silvio Ancizar Sanchez Gamboa.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Política e educação. 2. Educação – História. 3. Educação - Filosofia
4. Movimentos sociais. I. Sanchez Gamboa, Silvio Ancizar. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

02-052-BFE

DEDICATÓRIA:

Para o Prof. Casemiro Reis Filho (*in memoriam*), meu amigo, quem com paciência e sabedoria me iniciou na História e na Filosofia.

Para o Sr. Jorge Walter Hermida (*in memoriam*), meu pai, quem, mesmo estando aposentado e com 76 anos continuou engajado junto a seus companheiros – os trabalhadores do Sindicato dos Ferroviários do Uruguai –, na luta pela construção coletiva de nossa *anelada sociedade socialista*.

E para minha mãe, Maria Elena Aveiro, pelo seu carinho, pela sua coragem.

711/55000

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, por ter-me aceitado no programa do Curso de Doutorado da Faculdade de Educação da UNICAMP e pelo seu irreverente estilo de orientar.

Aos professores participantes da Banca de Qualificação, doutores José Claudinei Lombardi e César Aparecido Nunes, por terem ajudado a balizar melhor esta pesquisa.

Aos professores participantes da Banca de Doutorado, doutores Mariano Fernández Enguita, Dermeval Saviani, César Aparecido Nunes e Celi Neuza Zulke Taffarel, pelas suas valiosas contribuições.

Aos professores do Curso de Doutorado em Educação do Departamento de Filosofia, História e Educação, em especial aos professores José Claudinei Lombardi, Dermeval Saviani, José Luis Sanfelice, Hermas Gonçalves Arana, José Luis Sigrist, Régis de Moraes, Ediógenes Aragão e Pedro Goergem pelos conhecimentos e o saber transmitido quando da realização de distintas disciplinas.

Ao Departamento de Sociologia da Universidade de Salamanca, Espanha, em especial ao Coordenador do Curso de Doutorado, prof. Dr. Mariano Fernández Enguita, por ter me recebido em duas ocasiões como pesquisador visitante.

Ao Prof. Dr. Pedro Iriso, da Universidade de Salamanca, pelas suas orientações.

Ao Prof. Dr. João Batista Freire, ex-orientador do Curso de Mestrado, quem me deu a oportunidade de iniciar minha vida acadêmica no Brasil em 1993.

À Dra. Heloísa H. Baldy dos Reis e Fernanda Reis, pelo apoio, pelo vivido.

Para Rosário Hermida, pelos conselhos e críticas. E para Klebia Maria Ludgerio, *meu amor*, pela sabedoria, o companheirismo e suas infinitas demonstrações de carinho.

À FAPESP, por ter concedido uma bolsa para a realização da pesquisa.

E a todas as pessoas que contribuíram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

Este é um estudo sobre política educacional no Brasil. Valendo-se dos princípios teórico-metodológicos do materialismo histórico, realizou-se um estudo da atual reforma educativa, que teve início após a aprovação da Constituição Cidadã, em 1988. Procurou-se conhecer as origens das propostas, seus sujeitos históricos, as estratégias de sustentação política utilizadas e quais pressupostos filosóficos e políticos inspiraram a elaboração das principais fontes das duas propostas político-pedagógicas, de natureza diferente e antitética, colocadas em debate na sociedade civil e no Congresso Nacional.

Este estudo defende a tese de que a nova ordem legal e pedagógica da educação implementada pelo atual governo não solucionará os endêmicos problemas educativos brasileiros. Semelhantemente ao ocorrido na história da educação brasileira, a reforma empreendida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso é uma falácia de reforma, pois continua preservando, em matéria educativa, os projetos históricos reafirmados nos governos anteriores, isto é, os interesses das classes dominantes. Também se procura colaborar estrategicamente na construção coletiva de caminhos que ajudem a enfrentar o capitalismo que, embora esteja passando por uma profunda crise estrutural, neste começo de milênio apresenta-se renovado.

ABSTRACT

This is a study about the educational policy in Brazil. Based on the theoretical-methodological principles of the historical materialism, it was realized a study of the actual educative reform, which began after the approval of the Citizen Constitution in 1988. It was researched the origin of the proposals, their historical subjects, the strategies of political support used and which philosophical and political presuppositions inspired the elaboration of the main sources of the two politic-pedagogical proposals, different in nature and unethical, placed in debate on the civil society and on the National Congress.

This study defends the thesis that the new legal and pedagogic order of education implemented by the actual government will not solve the endemic educational problems in Brazil. Similarly to what occurred in the history of the Brazilian education, the reform developed by the government of Fernando Henrique Cardoso is a fallacy of reform, because still preserve, in educational matters, the historical projects reaffirmed in previous governments, and therefore, the interests of the dominant classes. Also, it is tried to strategically collaborate on the collective construction of paths that help to confront capitalism which, although undergoing a profound structural crisis, presents itself renewed and full of contradictions in this beginning of millennium.

ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUÇÃO – (p. 01)

CAPÍTULO I – Fundamentos teórico-metodológicos. (p. 05)

CAPÍTULO II – A Reforma Educativa brasileira (1988 – 2001). (p.67)

2.1. Os dispositivos jurídicos dos processos legislativos para a elaboração de leis para a educação nacional. (p. 70)

2.2. A Reforma Educativa pós-1988: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e sua Legislação Complementar. (p. 73)

2.2.1. O primeiro momento (1988 –1994) (p. 74)

2.2.2. O segundo momento (1995 – 2001) (p. 98)

2.3. A Reforma Educativa pós-1988: a elaboração das propostas de Plano Nacional de Educação (PNE) e sua aprovação no Congresso Nacional. (p. 175)

2.3.1 Planos Nacionais de Educação no Brasil – Antecedentes históricos. (p.175)

2.3.2. O Plano Nacional de Educação na legislação vigente. (p. 183)

2.3.3. As duas propostas: as origens, seus mentores e seus processos legislativos. (p. 186)

2.4. À guisa de conclusão do Capítulo: considerações preliminares. (p. 223)

CAPÍTULO III – Duas propostas, duas concepções. (p. 235)

3.1. A proposta do Poder Executivo para a educação nacional. (p. 241)

3.2. A proposta da sociedade civil para a educação nacional. (p. 276)

CONSIDERAÇÕES FINAIS. (p. 301)

BIBLIOGRAFIA. (p. 321)

ANEXO 1. Plano Nacional de Educação. Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Relação das entidades consultadas, entidades que apresentaram documentos com contribuições ao PNE e entidades representadas nas Reuniões Gerais do PNE. (p. 342)

ANEXO 2. Plano Nacional de Educação. Proposta da Sociedade Brasileira. Entidades responsáveis pela coordenação do processo, entidades que colaboraram e apoiaram e Integrantes da Comissão de elaboração e Sistematização. (p. 348)

ANEXO 3. Mapas. (p. 352)

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Número médio de anos de estudos. Brasil 1960 - 1990

Tabela 2 – Evolução da distribuição da população por nível de educação (%). Brasil 1960 - 1990

Tabela 3 – Educação fundamental. Funções docentes; distribuição por dependência

Tabela 4 – Informe estatístico de 1996; População e Analfabetismo

Tabela 5 – Tributos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino no Brasil - 1995

Tabela 6 – Percentual do PIB e percentuais das despesas públicas aplicadas na Educação em diversos países

Tabela 7 – A pior distribuição de renda entre as piores situações mundiais: quantas vezes os 20% mais ricos recebem a mais do que os 20% mais pobres

Tabela 8 – Gastos públicos com educação (comparação em termos de percentuais do PIB) - Níveis de ensino

Tabela 9 – Gasto público com educação por programas – governo geral consolidado, Brasil–1995 (em percentual do PIB: R\$ 814.073.365.500*)

Tabela 10 – Expansão da rede de instituições de educação superior (IES) por natureza de dependência e dependência administrativa

Tabela 11 – Despesas Públicas em Educação, em relação ao PIB – 1995

Tabela 12 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998. Educação básica – Educação Infantil

Tabela 13 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998. Ensino Fundamental, 1ª e 2ª parte

Tabela 14 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998. Ensino Médio

Tabela 15 – Educação Superior

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Escolaridade média e renda per capita.

Gráfico 2 – Taxas de analfabetismo (15 anos ou mais) e de atendimento escolar (7 a 14 anos). Brasil 1960 a 1991.

Gráfico 3 – Nível de escolaridade por unidade da Federação. Brasil, 1990.

Gráfico 4 – Participação dos níveis de ensino no total de matrículas iniciais.

Gráfico 5 – Taxas de escolarização brutas por níveis de ensino regular. Brasil, 1960 a 1994.

Gráfico 6 – Educação fundamental - distribuição da matrícula por região.

Gráfico 7 – Educação fundamental. Brasil, 1994.

Gráfico 8 – Educação fundamental - taxas agregadas de repetência (1981-1992).

Gráfico 9 – Educação fundamental - taxas agregadas de evasão. Brasil, 1981-1992.

Gráfico 10 – Educação média - matrícula inicial por dependência administrativa. Brasil, 1971 a 1994

Gráfico 11 – Frequência na escola de crianças de 7 a 14 anos, por níveis de renda

Gráfico 12 – Frequência na escola de crianças de 7 a 14 anos, segundo cor

Gráfico 13 – Proficiência média por série em Matemática – Brasil e Regiões, 1995 – 1997

Gráfico 14 – Proficiência média por série em Língua Portuguesa – Brasil e Regiões, 1995 – 1997

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Posição das Unidades da Federação, em relação à variação da média de proficiência em Matemática, 1995–1997

Quadro 2 – Posição das unidades da Federação em relação à variação da média de proficiência em Língua Portuguesa, 1995-1997

Quadro 3 – Recursos para aplicação na educação pública, por esfera de governo, 1995

Quadro 4 – Estimativa dos gastos públicos em educação, por esfera de governo, 1995 (em bilhões de reais)

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 – Índice de educação, 1970

Mapa 2 – Índice de educação, 1980

Mapa 3 – Índice de educação, 1991

Mapa 4 – Índice de educação, 1996

Mapa 5 – PIB per capita, 1970

Mapa 6 – PIB per capita, 1980

Mapa 7 – PIB per capita, 1991

Mapa 8 – PIB per capita, 1996

Agora que estamos todos em plena guerra contra o terrorismo internacional, essa dúvida não é descabida: o que fazemos com o terrorismo de mercado que está castigando a imensa maioria da humanidade ?

Ou não são terroristas os métodos dos altos organismos internacionais que em escala planetária dirigem as finanças, o comércio e tudo mais ?

Acaso não praticam a extorsão e o crime, ainda que matem por asfixia e não por bomba ?

Não estão fazendo em pedaços os direitos dos trabalhadores ?

Não estão assassinando a soberania nacional, a indústria nacional, a cultura nacional ?

(Eduardo Galeano, 2002)

INTRODUÇÃO

Este é um estudo sobre política e educação no Brasil. Realizado junto ao Departamento de História, Filosofia e Educação da Faculdade de Educação da UNICAMP, foi produzido objetivando subsidiar a análise teórico-prática e crítica do atual momento conjuntural por que vem passando a sociedade brasileira, como meio de compreender a realidade em que se encontra a educação, de um modo geral, e a escola básica de um modo particular. O que se procura neste estudo é a compreensão do contexto que motiva as atuais reformas em curso no Brasil – dentre elas a reforma educativa – inspiradas nas transformações que vêm ocorrendo no mundo e que provocam profundas implicações para a educação.

Para atingir esses objetivos, foi realizado um estudo que procurou detectar a lógica e a história da reforma educativa, a partir da análise das principais normas jurídicas que configuram o atual processo reformista. Procura-se identificar os momentos mais significativos no processo de tramitação da nova legislação, da definição da política educacional e também seus sujeitos históricos, os quais elaboraram as propostas político-pedagógicas colocadas em debate no Congresso Nacional. Na sua globalidade, este estudo pretende analisar o processo de definição das políticas educacionais mais recentes.

A pesquisa está organizada da seguinte maneira. No Capítulo I, que se intitula “Textos, Contexto e Fundamentos Teórico-Metodológicos”, é apresentado o objeto da pesquisa, o problema, as questões norteadoras, as hipóteses, a justificativa e a metodologia, a partir do marco teórico escolhido para tal fim. Além de aproximar os leitores do nosso objeto de estudo, este capítulo tem a finalidade de fazer a transição do método de pesquisa ao método de exposição.

O método de exposição se inicia com a apresentação, no Capítulo II, das circunstâncias históricas que motivaram a realização de um novo ordenamento legal para a educação nacional. De fato, a educação do fim da década de oitenta passou por uma crise sem precedentes. Os baixos índices quantitativos e qualitativos, a inexistência de um sistema para a educação nacional e a falta de democracia no interior de suas instituições

fizeram com que, em meados dessa década, a educação fosse apontada por muitos especialistas, políticos e educadores como um dos dilemas sociais mais graves. Assim sendo, procurou-se elucidar quais circunstâncias históricas motivaram a realização da reforma e do novo ordenamento legal na educação no Brasil, ou seja, quais foram os condicionantes objetivos que desencadearam o surgimento dos sujeitos políticos que, articulados no seio da sociedade política e da sociedade civil, elaboraram propostas de natureza antitética e antagônica para a educação nacional.

É nesse capítulo que são apresentados o percurso histórico e os condicionantes lógicos da atual reforma educativa, que teve suas origens após ficar configurada, com a aprovação em outubro de 1988 de uma nova Constituição Federal, uma realidade supraestrutural diferente. O processo reformista começa quando o projeto de lei nº 1.258/88 dá entrada no Congresso Nacional. Também se verá, neste capítulo, como o processo de regulamentação se inicia mesmo antes de que a LDBEN – lei 9.394/96 seja aprovada em dezembro de 1996 e continua depois de sua aprovação com uma avalanche de dispositivos jurídicos, a maioria deles oriundos do Poder Executivo. O Capítulo II se encerra com o estudo da principal medida decorrente da aprovação da LDBEN – a lei nº 10.172 que, segundo sua ementa, “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”, em 09 de janeiro de 2001. Neste capítulo, procurou-se detectar as origens das propostas, seus mentores e as estratégias de sustentação política que caracterizaram os distintos momentos pelos quais tiveram que passar as novas leis para a educação nacional no processo de sua elaboração.

No capítulo seguinte, intitulado “Duas propostas, duas concepções” é feito um aprofundamento das análises iniciadas no fim do Capítulo II, com a finalidade de elucidar melhor quais pressupostos filosóficos (concepções de homem, de educação e de sociedade) inspiraram as propostas político-pedagógicas para a educação nacional. Finalmente a pesquisa se encerra com a apresentação das Conclusões que foram divididas em dois momentos. No primeiro, trata-se da confirmação das hipóteses e dos problemas abertos e, no seguinte, são explicitados os desafios sócio-históricos na atual conjuntura.

O desenvolvimento deste projeto nos grupos de pesquisa PAIDÉIA (Grupo de Estudos e Pesquisas em Filosofia e Educação) e HISTEDBR (Grupo de Estudos e

Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil) está fundamentado na convicção de que é a partir desses campos de conhecimento que se pode realizar uma discussão, no dizer de SAVIANI (1994), ‘radical, rigorosa e de conjunto’ sobre os problemas que a realidade educacional apresenta. Para atingir tal objetivo, apelou-se à história e à filosofia da práxis para, a partir desses dois campos de conhecimento, elucidar quais matrizes e conceitos filosóficos embasam as ações e propostas desenvolvidas por um lado pelo Ministério da Educação e pelo Governo Federal e, por outro, pela sociedade civil, suas organizações e seus sindicatos.

Embora as políticas neoliberais tenham conduzido numerosos governos latino-americanos a seu absoluto fracasso, esse tipo de política passou a vigorar no Brasil, a partir de 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República.

O objetivo deste trabalho é abordar alguns tópicos relevantes do processo de reformas, em especial aqueles ligados à educação, visando a contribuir criticamente para a compreensão de diversas problemáticas educativas contemporâneas. Ciente de que a compreensão das problemáticas educacionais contemporâneas passa pela construção coletiva de caminhos que ajudem a superar as contradições existentes, este esforço de reflexão teórica pretende somar forças junto àqueles que acreditam que a realidade pode ser diferente. Também se procura colaborar estrategicamente na construção coletiva de caminhos que ajudem a enfrentar o capitalismo que, embora esteja passando por uma profunda crise estrutural, apresenta-se renovado e ainda mais contraditório.

CAPÍTULO I

TEXTOS, CONTEXTO E FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Como se sabe, a sociedade brasileira passa por momentos de profundas mudanças. O atual governo socialdemocrata de Fernando Henrique Cardoso vem desenvolvendo e consolidando um conjunto de reformas com a finalidade de elaborar um modelo educacional de acordo com as políticas gerais, desenvolvidas até então nos âmbitos financeiro, político, econômico, industrial e social. Para atingir tal finalidade, forças ligadas a todos esses setores e relacionadas ao poder governamental se organizam, de modo a consolidar e a ampliar as reformas propostas sob o rótulo de ‘modernização nacional’, e assim atender às determinações impostas ao Brasil por organismos externos, como condição mínima para a obtenção de recursos junto a esses organismos.¹

¹ A partir dos anos 80, um conjunto de instituições internacionais começa a intervir nos Estados nacionais da América Latina e a definir políticas macroeconômicas para os estados dessa região. Sob a direção política dos Estados Unidos de América (EUA), essas instituições foram criadas através de acordos efetuados na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas ou Conferência de Bretton Woods, realizada em New Hampshire, nos EUA em 1944. Na ocasião, representantes dos quarenta e quatro países participantes, sob a hegemonia dos EUA, estabeleceram a direção da política externa e os projetos de desenvolvimento econômico para os países da América Latina, com o objetivo de implementar nos países dessa região um modelo econômico capitalista, associado e dependente. Para atingir esses objetivos macroeconômicos e políticos, os EUA impulsionaram a criação de organismos internacionais para comandar e redefinir políticas econômicas para os estados capitalistas periféricos. Foi assim que surgiram o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Fundo Monetário Internacional – FMI (1944), a Organização das Nações Unidas – ONU (1945), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT (1947), a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN (1948), a Organização Européia de Cooperação Econômica – OECE (1948), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a Organização dos Estados Americanos - OEA, a Comissão Econômica para América Latina – CEPAL e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, todas elas em 1948. A partir dos anos 80, muitas dessas instituições começam a executar os Programas de Ajuste Estrutural (PAE), a serem aplicados nos países devedores da região. O espírito dos PAE é bem diferente do espírito que originou as instituições quando da Conferência de Bretton Woods, pois a meta da reconstrução econômica de pós-guerra deu espaço à regulação das políticas e da economia nacionais em função dos interesses econômicos e financeiros internacionais dominantes. (CF. SILVA, 1999)

O programa político que o governo de Fernando Henrique Cardoso vem implementando desde 1995 baseia-se na concretização de reformas, incluindo-se aquelas que já estavam em andamento após a aprovação da Constituição Federal de 1988. Para adequar também a educação a novos moldes e às exigências dos financiadores externos, o Ministério da Educação está realizando reformas que imprimem novos rumos para a educação no Brasil. Para a implementação dos projetos, o governo vem-se utilizando dos mais diversos instrumentos que vão desde a aprovação de projetos de lei até propostas de emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos e portarias.

As atuais reformas se inserem na lógica da revolução social do modo de produção capitalista que vem ocorrendo no mundo todo e configuram uma realidade infra e supra estrutural nova. Como pano de fundo das políticas adotadas, está o argumento de que o mundo está vivendo um processo de mudanças estruturais, do ponto de vista de sua história econômica, com todas as conseqüências sociais e políticas que isso significa. Nesse processo, *“El modo de producir dio un salto gigantesco, lo que tuvo un enorme efecto sobre el consumo, el empleo, los salarios y especialmente, sobre la producción del trabajo.”* (SOUZA, 2001: 68) As ações das autoridades educativas apoiam-se, de fato, na idéia de que com o surgimento da informática e a revolução tecnológica ocorrida na produção industrial, as antigas especializações tornaram-se obsoletas, os novos modos de produção passaram a requerer um novo tipo de trabalhador mais versátil e melhor equipado intelectualmente e a evolução das comunicações rompeu as barreiras nacionais e tornou inviáveis os processos de desenvolvimento nacionais autóctones.

A lógica das revoluções tecnológicas,² da revolução da informática e da superação das especializações que caracterizaram o modo de produção fordista levou o atual governo a considerar que a principal forma de superar esses problemas é através da capacidade de apropriação e de geração de conhecimentos científicos e tecnológicos, considerada *“... raíz y motor del dinamismo del capitalismo contemporáneo...”* (Idem., p. 68) Ou seja, para as autoridades educativas é através do investimento em educação que se logrará enfrentar os problemas de uma sociedade brasileira, economicamente diversificada, que convive ainda

² Cujas invenções e descobertas fundamentais ocorreram durante a Segunda Guerra Mundial, mas sua utilização econômica começa a ocorrer a partir da crise econômica dos anos 70, trazendo alterações produtivas, gerenciais e de aumento da produtividade.

com problemas do passado tais como os dos índices educativos quantitativamente insuficientes, o das altas taxas de evasão e de repetência e o problema dos índices absolutos e relativos de analfabetismo absurdos. (Cf. SOUZA, 2001; BRASIL/MEC, 2000; BRASIL/MEC, 1996; BRASIL/MEC/INEP, 1999a, 1999b e 1998)

De fato, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República em 1º de janeiro de 1995, a educação passou a ocupar um lugar preponderante no conjunto de políticas públicas desenvolvidas pelo governo nacional. A educação foi uma das cinco metas prioritárias da proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso, nas eleições gerais de 1994, junto com a agricultura, o emprego, a saúde e a segurança. (Cf. CARDOSO, 1994 e CUNHA, 1995) A definição da educação como meta prioritária, respondeu à demanda social que existia sobre o tema. Lembre-se que, na época das eleições nacionais de 1994, a importância que os principais candidatos à Presidência da República deram às questões educacionais constituiu um momento privilegiado da história política do país. Nunca antes candidatos à presidência haviam apresentado propostas tão contundentes para o âmbito da educação; os documentos que os partidos elaboraram para a campanha foram, de longe, mais trabalhados do que em qualquer outro momento da história do país. E, como se verá, o conjunto desses documentos de campanha política ocuparam lugar relevante no que seria o futuro das políticas educacionais.

Com o fim de orientar e fundamentar suas opções e ações políticas no âmbito local e internacional, assumindo em 1995, o governo começa a desenvolver estudos, censos e pesquisas para saber em que estado se encontrava a educação nacional. No âmbito local (nacional), as pesquisas foram e ainda são utilizadas pelas autoridades e seus aliados para a definição de prioridades, fixação de metas, estabelecimento de objetivos e para justificar a aprovação das leis educativas junto ao Congresso Nacional. E, no âmbito internacional, representações oficiais saíram Brasil afora para apresentar os resultados dessas pesquisas em congressos organizados pela UNESCO, a UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM)³ e a Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de demonstrar

³ De fato, o Banco Mundial está constituído por um conjunto de instituições agregadas, que nos anos noventa constituíram e ainda constituem uma poderosa burocracia internacional, com poderes suficientemente grandes para imporem aos Estados solicitadores dos empréstimos a

que as metas e prioridades macropolíticas assinaladas para o Brasil pelas agências supracitadas vêm sendo cumpridas e, como consequência disso, solicitar recursos junto a organismos financiadores externos.⁴

De acordo com o Relatório elaborado pelo governo para a Conferência Internacional de Educação, realizada sob os auspícios da ONU na cidade de Genebra, na Suíça,⁵ no ano de 1996, apesar de o perfil da educação brasileira apresentar mudanças significativas no transcurso das duas últimas décadas pois houve uma substancial queda das taxas de analfabetismo e um expressivo aumento das taxas de escolaridade média da população, reconhece-se oficialmente que o quadro educacional do país é ainda bastante insatisfatório, “... tanto do ponto de vista qualitativo quanto em relação a alguns indicadores quantitativos.” (BRASIL, 1996a)

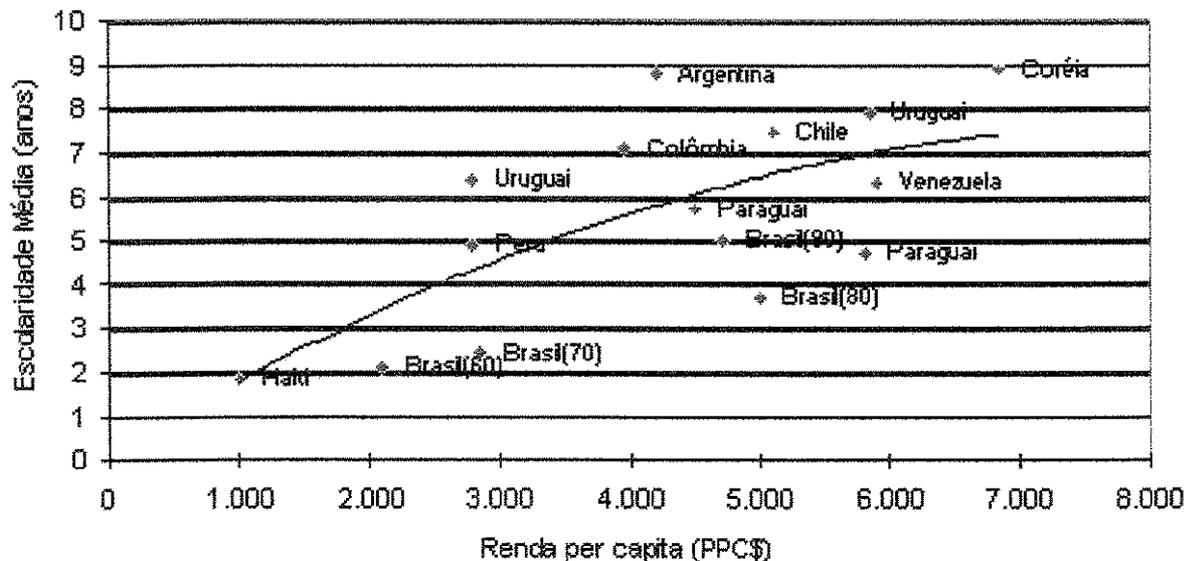
Ao analisar a escolaridade da população, o relatório chama a atenção a duas tendências importantes. A primeira diz respeito ao crescimento de renda per capita verificado nas últimas quatro décadas, que foi acompanhado da contínua expansão da taxa de escolaridade média, logrando-se passar dos dois anos de estudo que se tinha na década de sessenta para quase cinco anos, em 1990. Paralelamente ao aumento de escolaridade da população, percebe-se também o aumento significativo de seu poder de renda per capita. E a segunda faz referência à progressiva queda das taxas de analfabetismo, de 39,5% para 20,1%, ocorrida entre os anos sessenta e noventa, fato que é concomitante ao aumento – em percentuais – do atendimento escolar. (ver Gráficos 1 e 2)

direção de suas economias. As instituições que compõem o BM são: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, a Agência Internacional de Desenvolvimento, a Corporação Financeira Internacional, a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais e o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos. (SILVA, 1999)

⁴ Foram várias as representações oficiais que participaram das conferências organizadas pela UNESCO, a UNICEF, o PNUD, o BM, ONU e FMI. Dentre as mais importantes, há as que participaram na Conferência de Jontiem – Tailândia, em 1990; na Conferência de Nova Deli – Índia, em 1993; na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em Cairo – Egito, em 1994; na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social de Copenhague – Dinamarca, em 1995; na 4ª Conferência mundial sobre a Mulher de Beijing – China, em 1995; na Conferência de Amam – Jordânia, em 1996; na 45ª Conferência Internacional da UNESCO de Genebra – Suíça, em 1996; e na Conferência de Hamburgo – Alemanha, em 1997.

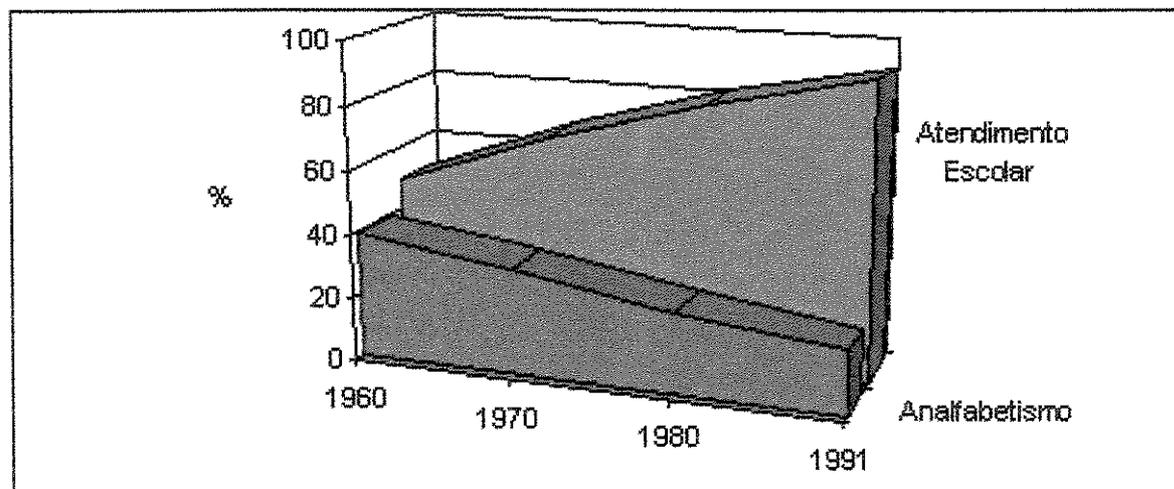
⁵ Os dados do Relatório da Conferência Internacional de Educação foram publicados pelo Ministério da Educação, sob o título “Estatísticas da Educação Básica no Brasil.”

Gráfico 1 - Escolaridade média e renda per capita



Fonte: Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. Brasília: PNUD/IPEA, 1996c.

Gráfico 2 - Taxas de analfabetismo (15 anos ou mais) e de atendimento escolar (7 a 14 anos) - Brasil 1960 a 1991



Fonte: IBGE (analfabetismo) e MEC/SEDIAE/SEEC (atendimento escolar)

Sobre a quantidade de anos de escolarização da população, as pesquisas indicam que existem variações significativas, que dizem respeito a diferenças existentes entre gêneros, cor e regiões administrativas. Apesar de não haver diferenças significativas na quantidade de anos de estudo entre os sexos (5,1 anos de média nos homens e 4,9 nas mulheres), elas se acentuam quando as variáveis são outras que contêm forte conteúdo econômico ou social. Assim, se vê que os habitantes brancos e os amarelos detêm uma escolaridade bem superior às de outras raças analisadas – 5,9 e 8,6 anos, respectivamente, que contrastam com os 3,3 anos do negro e 3,6 do pardo –, e que dentre as regiões administrativas da União, o Sudeste e o Sul têm números médios de anos de estudo bem superiores aos das outras regiões.⁶ (ver Tabela 1 – Número médio de anos de estudos – BRASIL 1960 a 1990)

**Tabela 1 – Número médio de anos de estudos
BRASIL 1960 A 1990**

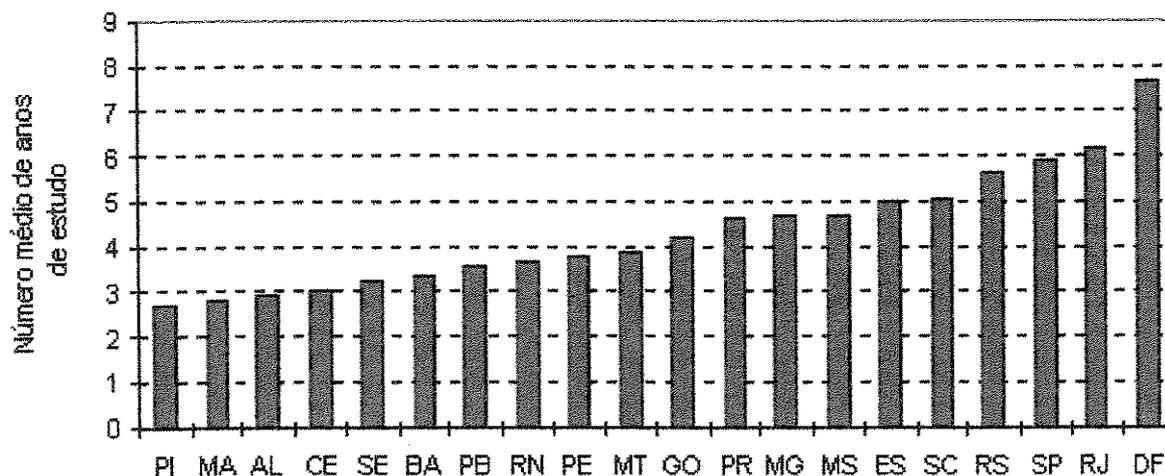
NÚMERO MÉDIO DE ANOS DE ESTUDOS BRASIL 1960 a 1990				
	1960	1970	1980	1990
Gênero				
Homem	2,4	2,6	3,9	5,1
Mulher	1,9	2,2	3,5	4,9
Cor				
Branco	2,7	...	4,5	5,9
Preto	0,9	...	2,1	3,3
Pardo	1,1	...	2,4	3,6
Amarelo	2,9	...	6,4	8,6
Regiões				
Norte/Centro-Oeste	2,7	0,9	4	...
Nordeste	1,1	1,3	2,2	3,3
Sudeste	2,7	3,2	4,4	5,7
Sul	2,4	2,7	3,9	5,1

Fonte: Relatório sobre o desenvolvimento Humano no Brasil, 1996
Brasília: PNUD/IPEA, 1996c.

⁶ Cabe aqui uma observação: a análise da quantidade de anos de estudos a partir de uma variável já socialmente ultrapassada – a que faz referência à cor da pele ou a raças – é encontrada comumente em mais de um texto oficial.

A relação entre anos de escolarização e estados da União está representada no gráfico 3, que permite enxergar diferentes realidades que, em termos educativos, caracterizavam o Brasil do início da década de noventa. Neste gráfico, se observa que as crianças e os jovens com mais escolaridade estão no Distrito Federal (mais de 7 anos) e nos estados do Rio de Janeiro (6 anos), São Paulo (quase 6 anos) e Rio Grande do Sul (5 anos), já os piores índices se localizam nos estados do Piauí e do Maranhão (2 anos de escolaridade), de Alagoas (quase 3) e do Ceará, Sergipe, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco (3 anos). Quer dizer, as crianças e jovens que estudam no Distrito Federal e nas regiões Sul e Sudeste têm muitos mais anos de escolaridade que as crianças que estudam e moram na Região Nordeste. (ver o Gráfico 3)

Gráfico - 3 – Nível de escolaridade por unidade da Federação – BRASIL, 1990



Fonte: Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. Brasília: PNUD/IPEA, 1996c.

O próprio Relatório reconhece as endêmicas limitações que caracterizam a sociedade brasileira do início da década de noventa, pois nele se considera oficialmente que:

Na verdade, mais do que refletir as desigualdades regionais e as diferenças de gênero e cor, o quadro de escolarização desigual do país revela os resultados

decorrentes do processo de extrema concentração de renda e níveis elevados de pobreza. Apesar do crescimento da taxa de escolarização das últimas décadas, pesquisas indicam a correlação existente entre os indicadores de renda e a situação educacional do país. (BRASIL, 1996a: 03)

A correlação entre os indicadores renda e os níveis de escolarização detectados na sociedade brasileira mostra que:

- 81% das crianças de 5 e 6 anos, que freqüentam a pré-escola, pertencem a famílias com renda per capita familiar superior a 2 salários mínimos (SM), contra apenas 37% dessas crianças pertencentes a famílias pobres.
- 97% das crianças de 7 a 14 anos de famílias com renda familiar superior a 2 SM per capita freqüentam o primeiro grau, contra apenas 75% das crianças de famílias pobres; apesar, da crescente universalização;
- que 80% dos jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias com renda per capita superior a 2 SM freqüentem a escola, enquanto apenas cerca de 40% daqueles provenientes de famílias pobres permanecem estudando;
- que 39,8% dos jovens de 15 a 17 anos das famílias pobres somente trabalham. (Cf. BRASIL, 1996a)

O tema das desigualdades sociais e educativas e da concentração de renda estará sempre presente nas avaliações oficiais realizadas pelo MEC. Por exemplo, num balanço feito recentemente sobre a educação brasileira no período 1995-2001, o Ministério da Educação reconhece que “As desigualdades sociais e a concentração de renda têm sua origem, em grande parte, no atraso educacional de décadas e na baixa escolaridade média da população brasileira.” (BRASIL, 2001: 04) A falta de educação aparece como sendo a responsável pelas desigualdades regionais, pois:

Dados de 1995 revelam que na Região Nordeste, a mais pobre do país, os habitantes tinham quatro anos de estudo, em média. Nas regiões Sul e Sudeste, as mais ricas, esse índice chegava a seis anos. Em 1999, a população de 10 anos ou mais de idade, residente na Região Nordeste, tinha 4,3 anos de estudo, enquanto no Sul esse índice chegava 6,2 e, no Sudeste, a 6,5. (BRASIL, 2001: 04)

A situação se torna mais grave se se observa a evolução da distribuição da população, por níveis de escolaridade. Se bem ocorreram avanços na primeira fase do ensino fundamental, os demais índices de ensino apresentam indicadores insuficientes pois,

no ano de 1990, apenas o 19% da população do país possui 1º grau completo; contra o 13% no nível médio e o 8% que tem nível superior. (Tabela 2).

Contudo, os dados ressaltam o aspecto positivo da expansão na participação dos níveis de ensino no total de matrículas iniciais. A participação nos níveis de ensino ocorrida nos últimos vinte anos apresenta um redesenho na estrutura do sistema educacional do país, pois o ensino fundamental, que em 1970 respondia por cerca do 90% do total das matrículas, vem diminuindo seus percentuais no sistema. Isto se deve ao fato de que nesse período se incentivou a expansão dos outros níveis de ensino, conforme constatamos no Gráfico 4.

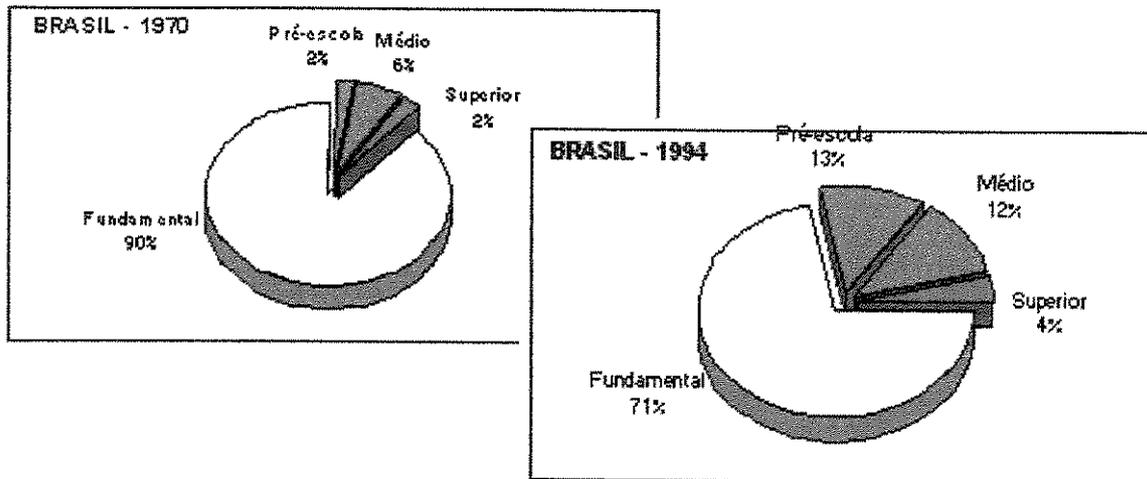
Tabela 2 – Evolução da distribuição da população por nível de educação (%) - BRASIL 1960 - 1990

Nível de educação	1960	1970	1980	1990
Analfabetos	46	43	33	22
Fundamental 1ª fase	41	40	40	40
Fundamental 2ª fase	10	12	14	19
Médio	2	4	7	13
Superior	1	2	5	8

Fonte: Relatório sobre o desenvolvimento humano, 1996. Brasília: PNUD/IPEA, 1996.

Além da universalização do ensino fundamental, a evolução das taxas de escolarização bruta por níveis de ensino sinaliza duas tendências principais: o rápido crescimento da educação pré-escolar e do ensino médio e a estagnação das taxas de escolarização do ensino superior. (Gráfico 5)

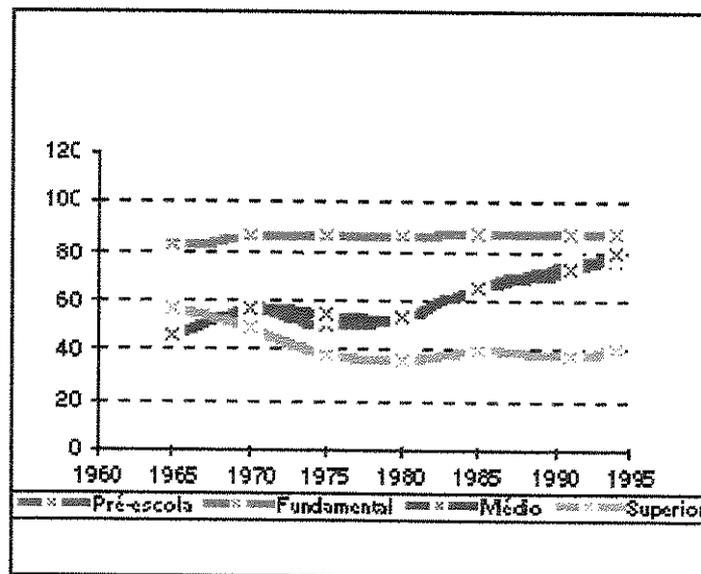
Gráfico 4 – Participação dos níveis de ensino no total de matrículas iniciais



Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

Gráfico 5 – Taxas de escolarização brutas por níveis de ensino regular

BRASIL 1960 A 1994



Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

Em 1994 – ano das eleições nacionais para a Presidência, a taxa de matrícula inicial do ensino fundamental atingiu um total de 31.220.110 crianças, das quais 56,5% matricularam em escolas estaduais, 31,8% em escolas municipais, 0,1% em escolas federais e 11,6% matriculou-se em escolas particulares; no entanto, a distribuição por regiões administrativas indica que, dos quase 32 milhões de alunos, 39% concentravam-se na região sudeste, 31% no nordeste, 14% na região sul, 9% no norte e 7% no centro-oeste. (ver Gráfico 6 – Educação Fundamental – distribuição da matrícula por região)

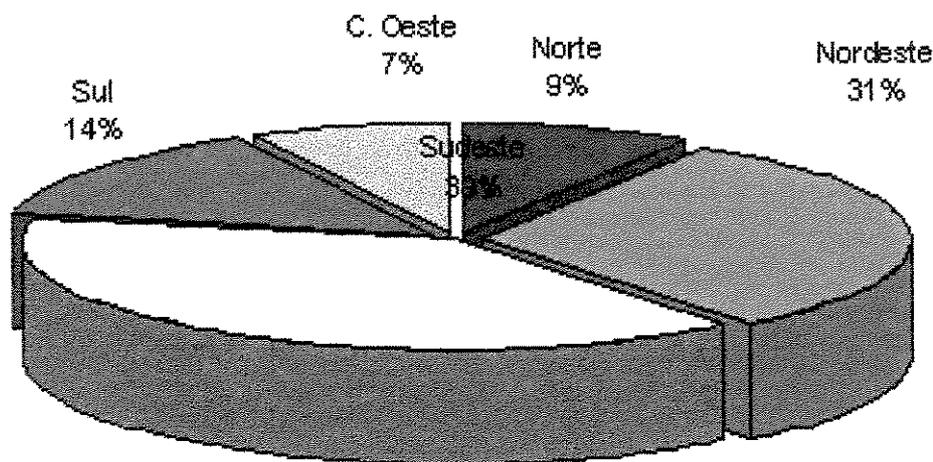


Gráfico 6 - Educação fundamental - distribuição da matrícula por região

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

Segundo o relatório de Genebra (BRASIL, 1996a), a universalização do ensino fundamental se justifica pela pesada intervenção que historicamente o setor público vem realizando desde os anos sessenta, através de uma ampla oferta de matrículas; ainda para o relator, o mesmo poderia estar ocorrendo com outros setores a partir dos anos noventa, pois nessa década se adotou a mesma estratégia utilizada para a universalização do ensino fundamental para os setores pré-escolar e médio.

As informações sobre o magistério dão conta de que, de um total de 1.337.665 funções docentes, 114.870 são exercidas por pessoas com educação fundamental (69.227 incompleta e 45.593 completa), 612.316 com educação média (23.793 com formação em magistério incompleta, 552.122 com formação de magistério completa e 36.401 com outro

tipo de formação completa), e 650.484 com educação superior (81.133 com licenciatura incompleta, 546.452 com licenciatura completa e 22.899 com outra formação completa). (BRASIL, 1996a) Do total das funções docentes, 86,3% encontram-se na rede pública e 13,7% na rede privada; e 79,6% relacionam-se às escolas da área urbana e apenas 20,4 à zona rural. (ver Tabela 3 – funções docentes; distribuição por dependência)

Tabela 3 – Educação fundamental – Funções docentes; distribuição por dependência

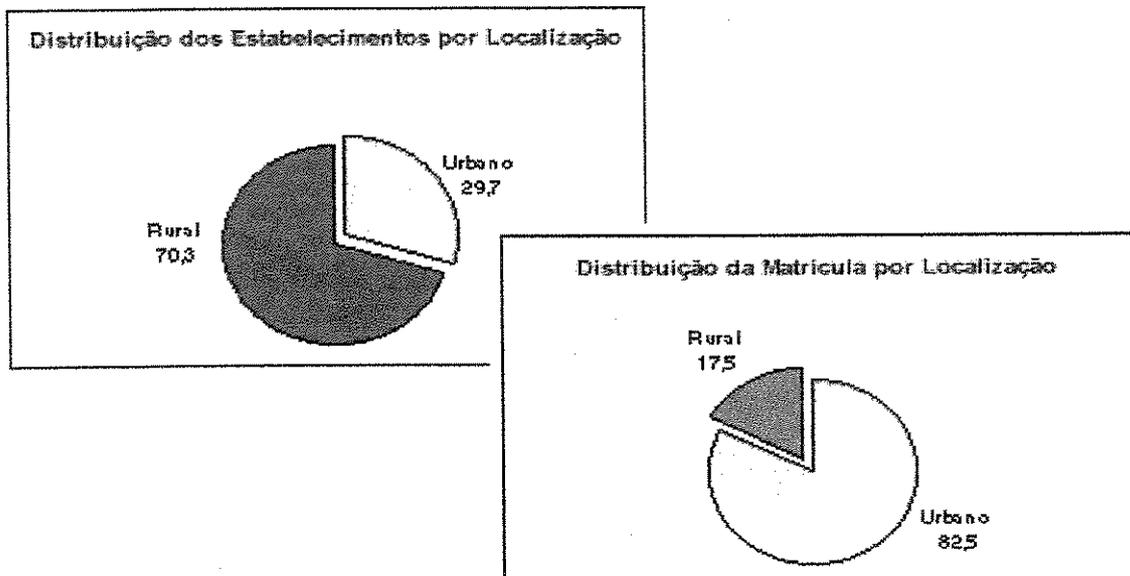
	TOTAL	DEP. ADMINISTRATIVA		LOCALIZAÇÃO	
		PÚBLICO %	PRIVADO %	URBANO %	RURAL %
1960	284.115	-	-	-	-
1965	446.290	-	-	-	-
1970	653.800	81,2	18,8	76,2	23,8
1975	896.652	84,7	15,3	78,2	21,8
1980	884.257	85,7	14,3	76,6	23,4
1984	1.016.175	86,5	13,5	76,4	23,6
1991	1.295.965	86,7	13,3	78,4	21,6
1994	1.377.665	86,3	13,7	79,6	20,4

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

A respeito da localização dos 194.487 estabelecimentos de ensino pertencentes à rede do ensino fundamental, no ano de 1994 estavam distribuídos da seguinte forma: 70,3% das escolas eram rurais e 29,7% urbanas, que respondiam por 17,5% e 82,5% da demanda do ensino fundamental respectivamente. (ver Gráfico 7 – distribuição dos estabelecimentos)

Embora os dados e suas respectivas percentagens impressionem os leitores desinformados, o fato de que 70% das escolas sejam rurais e, o restante, 30% urbanas responde à lógica de que, pelo geral, as escolas urbanas costumam trabalhar em três turnos, isto é, matutino, vespertino e noturno. No entanto, dependendo das características regionais, são poucas as escolas rurais que teriam esse regime de trabalho. Isto explica os porquês dos 17,5% e 82,5% das demandas nas matrículas no ensino fundamental rural e urbano, respectivamente.

Gráfico 7- Educação fundamental - Brasil 1994



Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

As taxas de promoção, repetência e evasão é um tema sobre o qual as autoridades desenvolveram análises contraditórias. Apesar de o atual governo estar preocupado com os altos índices de repetência e evasão escolar, no relatório de Genebra de 1996, a situação do ensino fundamental apresenta índices 'alentadores': ao lado de uma crescente taxa de promoção (62% em 1992), as taxas médias de repetência e evasão atingem, respectivamente, 33% e 5%. (ver Gráficos 8 e 9) Para os autores do relatório, esta tendência é muito significativa, pois,

Estudos indicam que a repetência constitui-se um dos problemas mais graves do quadro educacional do país, uma vez que os alunos passam em média cinco anos na escola, antes de se evadirem, e levam cerca de onze anos para concluir as oito séries de escolaridade obrigatória. Isso mostra que a sociedade brasileira valoriza a educação como requisito fundamental de integração social e inserção no mundo do trabalho. No entanto, a grande maioria da população estudantil acaba desistindo da escola, por fatores sócio-econômicos, que obrigam boa parte dos alunos ao trabalho precoce. (1996a: 12)

Gráfico 8 - Educação fundamental - taxas agregadas de repetência (1981-1992)

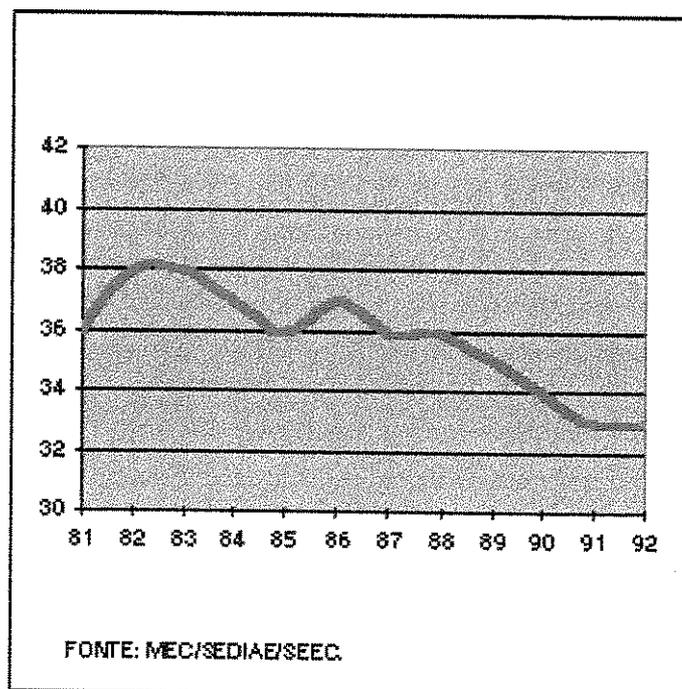
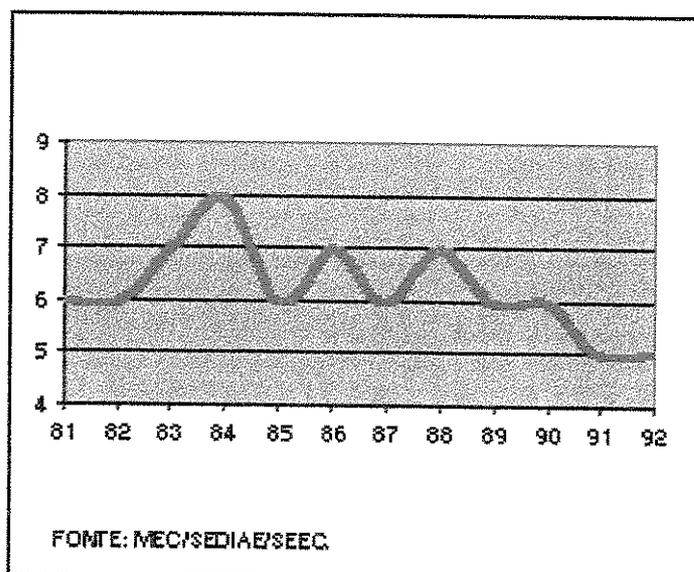


Gráfico 9 – Educação fundamental - taxas agregadas de evasão Brasil 1981-1992



Apesar das melhoras constatadas nos índices de evasão, o comportamento das taxas de promoção e repetência na primeira série do ensino fundamental está ainda longe do desejável: apenas 51% do total de alunos são promovidos e 44% repetentes, reproduzindo assim o ciclo de retenção que acaba expulsando os alunos da escola. O estudo também apresenta dados comparativos dessas taxas regionalmente, constatando-se que, com exceção das regiões Norte e Nordeste, as demais apresentam tendência à elevação das taxas médias de promoção e queda dos índices de repetência, indicando, segundo o relatório de 1996, um "... relativo processo de melhoria da eficiência do sistema." (BRASIL, 1996a: 14)

Para os burocratas do governo e do Ministério da Educação, isso implica a necessidade de tratar com mais atenção e urgência o assunto da qualidade do ensino, pois reconhece-se que,

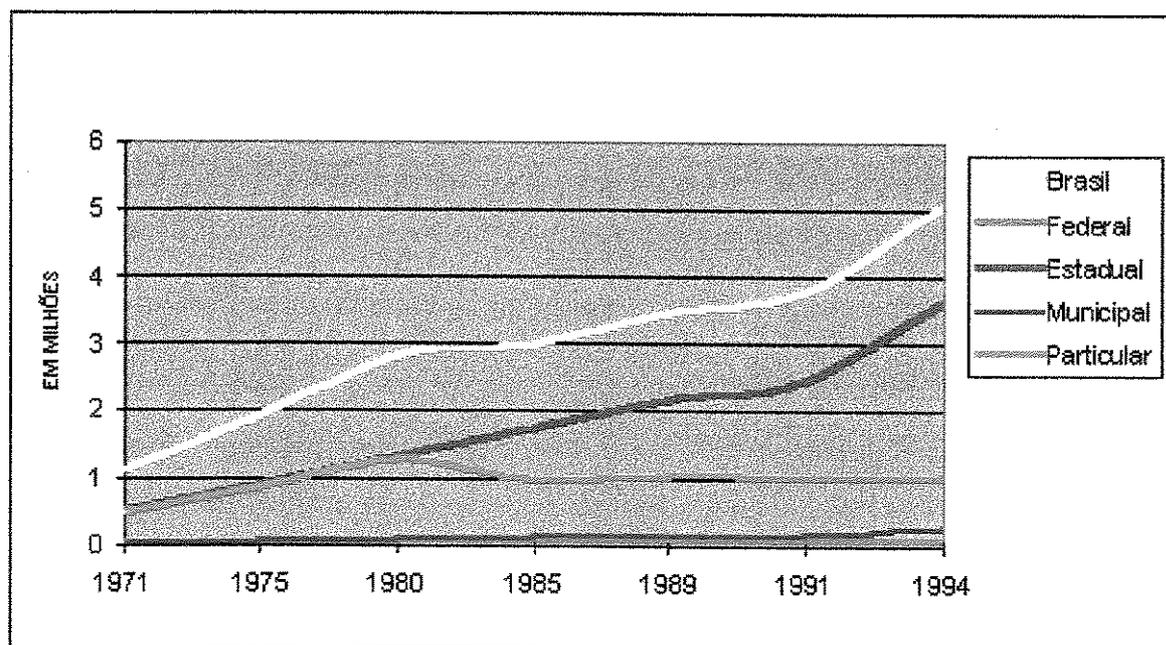
Durante décadas, a tônica da política educacional recaiu sobre a expansão das oportunidades de escolarização. Em relação ao ensino fundamental, houve um aumento expressivo no acesso à escola básica. Todavia, os altos índices de repetência e evasão apontam problemas que evidenciam a grande insatisfação com o trabalho realizado pela escola. (BRASIL, 1996a: 10)

Os dados correspondentes ao ensino médio dizem respeito aos cinco milhões de matrículas realizadas em 1994 e à distribuição por dependência administrativa: 71% matricularam-se em escolas estaduais, 5,3% em municipais, 2,1 nas federais e 20,8% em escolas particulares. Administrativamente, dos 14.742 estabelecimentos de ensino médio, 4.505 pertencem à rede de ensino particular (30,6%), 9.028 à rede estadual (61,2%), 1.090 são municipais (7,4%) e são 119 federais (0,8%). Quanto à distribuição das funções docentes, observa-se um equilíbrio na participação proporcional dos 320.000 professores nos setores público (72,8%) e privado (27,2%) em relação à demanda atendida pelas respectivas redes de ensino.

As pesquisas do MEC assinalaram o salto quantitativo no crescimento das taxas de matrícula inicial ocorrido entre os anos 1991 e 1994 – justificado pelo aumento obtido das taxas de conclusão do ensino fundamental, da expansão dos cursos supletivos de 1º grau e da oferta dos cursos noturnos – além do predomínio cada vez maior do atendimento da rede de escolas estaduais e, como conseqüência disto, o declínio sistemático da participação do setor privado, que, em pouco mais de duas décadas, viu diminuir as taxas de matrícula

inicial em mais de 50%. (ver Gráfico 10 – educação média; matrícula inicial por dependência administrativa no período 1971 – 1994)

**Gráfico 10 - Educação média - matrícula inicial por dependência administrativa
Brasil 1971 a 1994**



Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

Do ponto de vista regional, a distribuição da matrícula inicial no ensino médio concentra-se preponderantemente na região Sudeste (51,1%), seguida do Nordeste (20,1%), Sul (15,7%), Centro-Oeste (6,9%) e Norte (6,2%). O que verdadeiramente chama a atenção são as taxas de crescimento da matrícula no período de 1985 a 1994, que alcançou regionalmente uma média de 68%, destacando-se as Regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste, por terem tido taxas acima da média nacional.

O ensino noturno – que foi o responsável por quase 60% do total de matrículas, é predominante em todas as regiões do país e apresenta tendência à expansão nas três redes do setor público (federal, estadual e municipal). Como consta no relatório de 1996, a predominância do ensino noturno deve-se ao próprio desenho da estrutura do sistema, pois,

em geral, as escolas oferecem vagas para o ensino fundamental no período diurno, e para o ensino médio, à noite.

Apesar da expansão constatada no ensino médio, o exame dos indicadores de transição desse ensino apresenta uma tendência contrária ao ocorrido com o ensino fundamental, pois se constatou uma pequena queda nas taxas de promoção e ascensão dos índices de repetência. Na primeira série, a taxa de promoção é de 50% contra 42% de repetência. Sobre os motivos do ocorrido, o relatório aponta que:

Claramente, o comportamento das taxas de transição do ensino médio, em particular as altas taxas de repetência, sinaliza fenômeno semelhante ao verificado com o ensino fundamental no período de 1975 a 1985: rápida expansão do atendimento e relativa deterioração de sua qualidade. Como evidência principal deste quadro, nota-se que o número de alunos concludentes não acompanhou, com a mesma intensidade, a tendência ao crescimento da matrícula observado no período. (1996a: 21)

Finalmente, há o problema do analfabetismo – um dos problemas educativos que poderia ser definido como endêmico. O combate ao analfabetismo é umas das questões mais importantes na história da educação brasileira pois, desde a proclamação da República, ela tem ocupado as lideranças intelectuais brasileiras, sem que se tenham obtido resultados significativos, mesmo sendo ela considerada, desde fins do século XIX, como uma vergonha nacional. Para tratar desse assunto, o governo elaborou um detalhado “Informe Estatístico de 1996 – População e Analfabetismo”,⁷ a partir do qual é possível desenvolver análises interessantes. Por exemplo, o estudo comparativo da população brasileira de 15 anos ou mais de idade, nos anos de 1991 e 1995, indica que se em 1991 o total de analfabetos era de 19.233.043 – que correspondiam a 20,1% do total da população estudada – em 1995 seu número caiu para 16.087.456 – ou 15,6%. Caracterizando, pela primeira vez na história da educação brasileira, uma redução do analfabetismo nos seus índices absolutos e relativos. Cabe, no entanto, assinalar que apesar das boas novas constatadas em matéria de analfabetismo nas fontes, o levantamento feito pelo PNAD em 1995 excluiu a população rural do Acre, Amapá, Amazônia, Pará, Rondônia e Roraima,

⁷ O “Informe Estatístico de 1996 – População e Analfabetismo” faz parte de BRASIL – “Estatísticas da Educação Básica no Brasil. Relatório da Conferência Internacional de Educação em Genebra.” Brasília: 1996a.

estados localizados na região Norte do país que, como se sabe, nunca se caracterizaram por ter altos índices de alfabetização.

Percebe-se que, quando o tema da população analfabetizada é analisada, a medida que se realiza a leitura dos dados das diferentes faixas etárias se constata uma relação diretamente proporcional entre os números e índices absolutos e relativos e os anos de idade da população. Os altos índices de analfabetismo apresentados pela população de 50 anos ou mais de idade devem-se ao fato de que, mesmo tendo sido considerado o analfabetismo um problema nacional, as autoridades nacionais não estiveram preocupadas com a efetiva solução do tema, ficando as propostas de solução da problemática no âmbito dos ‘objetivos proclamados’.

Ainda nesses informes, é possível observar que apesar de não existirem diferenças entre as taxas de analfabetismo em relação aos sexos (pois ela é de 15,5% para os homens e 15,7% para as mulheres), elas passam a ser significativas quando a comparação utiliza as variáveis urbanas e rurais (população urbana com 11,4% de analfabetismo contra 32,7% da população rural). (ver Tabela 5 – Informe Estatístico de 1996 – População e Analfabetismo)⁸

Um documento mais recente confirma uma das tendências históricas da educação nacional: a da grande correlação que em matéria educativa existe entre poder de renda, analfabetismo e exclusão social. De acordo com o documento “Educação no Brasil 1995-2001”, apesar de que o Brasil está situado entre as dez maiores economias do mundo – pois seu produto interno bruto (PIB) em 2000 foi de um trilhão, 89 milhões e 688 milhões de reais – o país apresenta uma das taxas mais altas de concentração de renda do mundo, resultante “... de um modelo de desenvolvimento que fez o país crescer de uma forma

⁸ Mesmo assim, a medição dos índices de analfabetismo continua sendo um dos assuntos mais polêmicos. Existem divergências a respeito de como se determina se uma pessoa é ou não é analfabeta. Por exemplo, muitas pesquisas oficiais consideram que uma pessoa está alfabetizada quando sabe ler e escrever, de seu próprio punho e letra, o nome completo. Mas, para muitos educadores, isso não é demonstrativo de se uma pessoa é alfabetizada. O exemplo mais flagrante pode ser encontrado no ocorrido recentemente no processo seletivo do vestibular da Universidade Estácio de Sá, no Rio de Janeiro, onde o padeiro Severino Da Silva, de 27 anos, logra garantir sua vaga no Curso de Direito sem saber ler nem escrever corretamente. De acordo com informações veiculadas pela mídia escrita e televisiva, ele atingiu seu objetivo marcando

incrível – foi o país que mais cresceu, entre 1880 e 1980 – mas que se mostrou incapaz de distribuir a riqueza.” (BRASIL: 2001a: 04) Dentre outros dados, temos aqueles que apontam a que a renda do 10% mais ricos representa o 50% das riquezas do país; que a renda média desse 10% representa o 30 vezes a renda média dos 40% mais pobres e a existência de taxas de analfabetismo atreladas à exclusão social. Segundo o documento, ao ser o Brasil o último país a abolir a escravidão em 1888, o país teve nos ex-escravos e seus descendentes “... a primeira grande massa de excluídos.” (Idem, p. 04) E, do ponto de vista econômico e educativo, as conseqüências disso são sentidas até nos dias de hoje, pois

Embora o 45% dos brasileiros sejam negros e mestiços, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio 1999 (PNAD), eles constituem cerca de 70% do total de pobres e miseráveis. A taxa de analfabetismo é de 8,3% entre os brancos e de 21% entre os afro-descendentes. Enquanto a população branca com mais de 10 anos tem, em média, 6,7 anos de estudo, os negros e mestiços têm 4,5 anos de estudo. (BRASIL, 2001a: 04)

A disparidades existentes entre a renda e a exclusão social são explicadas da seguinte maneira: “As desigualdades sociais e a concentração de renda têm sua origem, em grande parte, no atraso educacional de décadas e na baixa escolaridade média da população brasileira. As desigualdades regionais também foram acentuadas pela falta de prioridade à educação.” (2001a: 04)

Agora, voltando novamente ao Relatório de Genebra, a leitura de suas conclusões deixa transparecer a idéia de que o acesso à escola básica está praticamente universalizado no Brasil, cabendo enfrentar politicamente o problema da qualidade do ensino. Estes são os dados nos quais a equipe governante se apoiou para desenvolver suas políticas públicas para a educação nacional quando, em 1995, Paulo Renato de Souza assumiu o Ministério da Educação.

‘A’ e ‘B’ alternadamente em todas as questões de múltipla escolha. A prova de redação, Severino entregou em branco. (Cf. Correio do Povo. Porto Alegre, 12 de dezembro de 2001)

Tabela 4 - Informe estatístico de 1996 - População e Analfabetismo

População de 15 anos ou mais de idade por situação de alfabetização segundo a localização do domicílio, grupos de idade e Sexo – Brasil – 1991 e 1995							
Sexo e Localização do Domicílio	População de 15 anos ou mais por grupos de idade						
	Total	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
1991							
Total	95.837.043	15.017.472	13.564.878	12.638.078	20.527.256	13.959.402	20.129.957
Não Alfabetizada	19.233.239	1.810.236	1.652.047	1.604.599	3.148.035	3.318.124	7.700.198
Taxa Analfabetismo %	20,1	12,1	12,2	12,7	15,3	23,8	38,3
Homens	46.683.696	7.460.490	6.712.435	6.174.959	10.004.609	6.855.703	9.475.500
Não Alfabetizada	9.266.587	1.127.382	935.263	862.936	1.539.409	1.529.693	3.271.904
Taxa Analfabetismo %	19,8	15,1	13,9	14,0	15,4	22,3	34,5
Mulheres	49.153.347	7.556.982	6.852.443	6.463.119	10.522.647	7.103.699	10.654.457
Não Alfabetizada	9.966.652	682.854	716.784	741.663	1.608.626	1.788.431	4.428.294
Taxa Analfabetismo %	20,3	9,0	10,5	11,5	15,3	25,2	41,6
Urbana	74.443.693	11.157.641	10.485.477	9.990.122	16.419.810	10.928.957	15.461.686
Não Alfabetizada	10.561.449	756.558	766.266	790.385	1.652.680	1.834.884	4.760.676
Taxa Analfabetismo %	14,2	6,8	7,3	7,9	10,1	16,8	30,8
Rural	21.393.350	3.859.831	3.079.401	2.647.956	4.107.446	3.030.445	4.668.271
Não Alfabetizada	8.671.790	1.053.678	885.781	814.214	1.495.355	1.483.240	2.939.522
Taxa Analfabetismo %	40,5	27,3	28,8	30,7	36,4	48,9	63,0

1995(*)							
Total	103.326.410	15.778.383	13.005.748	12.237.223	22.399.003	16.360.567	23.545.486
Não Alfabetizada	16.087.456	1.077.149	981.078	1.144.098	2.454.623	2.728.874	7.701.634
Taxa Analfabetismo %	15,6	6,8	7,5	9,3	11,0	16,7	32,7
Homens	49.778.637	7.988.596	6.435.482	5.801.565	10.794.206	7.954.057	10.804.731
Não Alfabetizada	7.693.168	745.401	611.664	640.913	1.287.643	1.257.113	3.150.434
Taxa Analfabetismo %	15,5	9,3	9,5	11,0	11,9	15,8	29,2
Mulheres	53.547.773	7.789.787	6.570.266	6.435.658	11.604.797	8.406.510	12.740.755
Não Alfabetizada	8.394.288	331.748	369.414	503.185	1.166.980	1.471.761	4.551.200
Taxa Analfabetismo %	15,7	4,3	5,6	7,8	10,1	17,5	35,7
Urbana	83.258.120	12.410.258	10.518.256	9.934.214	18.475.403	13.375.752	18.544.237
Não Alfabetizada	9.521.317	502.520	486.302	612.088	1.391.260	1.615.006	4.914.141
Taxa Analfabetismo %	11,4	4,0	4,6	6,2	7,5	12,1	26,5
Rural	20.068.290	3.368.125	2.487.492	2.303.009	3.923.600	2.984.815	5.001.249
Não Alfabetizada	6.566.139	574.629	494.776	532.010	1.063.363	1.113.868	2.787.493
Taxa Analfabetismo %	32,7	17,1	19,9	23,1	27,1	37,3	55,7

Fonte: IBGE – Centro Demográfico 1991/PNAD 1995

(*) Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Diante dessa realidade excludente, a equipe de governo se propôs a lutar contra o que denomina de ‘atraso secular’, pois:

O descaso das elites brasileiras com a educação das massas é a face mais perversa – porque auto-reprodutiva – da injustiça social. A décima economia do mundo chega às vésperas do século XXI com indicadores educacionais que colocam ao Brasil em situação desvantajosa dentro da própria América Latina e são o principal obstáculo, a longo prazo, para a redução da pobreza e da exclusão social. (BRASIL/MEC, 1998: 04)

Do ponto de vista jurídico, o processo reformista da educação nacional começou a configurar-se a partir do ano de 1988, depois que a Assembléia Constituinte de 1987/88 aprova uma nova Constituição Federal contendo capítulo para tratar de questões específicas relacionadas com a educação nacional.⁹

A Constituição da República é uma Lei Maior que rege os destinos da política interna e externa dos estados modernos. Em teoria, ela é a expressão de um ‘pacto social’ realizado pela sociedade civil que, em momentos de crise política, desencadeia processos de discussão e elaboração conjunta de regras, as quais todas as instituições da sociedade devem aceitar para poder garantir os direitos e deveres de seus cidadãos. Geralmente, os conteúdos das constituições emergem do poder de quem detém a hegemonia (social, política e econômica), das práticas políticas e da própria qualidade da sociedade que os definem. Teoricamente, uma Constituição deveria refletir os princípios que o povo imagina que o governo deveria seguir e, normalmente, o palco ideal para que ocorram os pactos e acordos seriam as Assembléias Constituintes.

As Constituições dos estados modernos definem, dentre outras tantas coisas, os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e seus fundamentos (a soberania, a cidadania, os valores sociais e o pluralismo político etc.), seus objetivos (a construção de uma sociedade livre e soberana, as garantias para o desenvolvimento nacional, a solução das desigualdades sociais etc.), os direitos e garantias fundamentais, a organização do Estado e a divisão de poderes, a ordem econômica, financeira e

⁹ Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto (arts. 205 a 214) do Título VIII – Da ordem social (arts. 193 a 232) da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. (Cf. BRASIL, 1999a)

orçamentária do país além da defesa, da segurança, dos direitos e deveres civis e políticos do Estado e de seus cidadãos. (BRASIL, 1999a e GARCIA, M.,1986)

Enquanto palco ideal para a realização de pactos sociais entre o governo e a sociedade civil, os processos constituintes são os que definem as grandes diretrizes que fundamentam o enquadramento jurídico do país; neles se constituem, de modo manifesto, as diretrizes para a educação. As Constituições e as Assembléias Constituintes são duas faces de uma mesma moeda. Para se compreenderem os processos que caracterizam a elaboração das diretrizes, há que se estar atento às relações que existem entre a educação, a sociedade e o Estado e que ocorrem através da mediação jurídico-constitucional. Através delas se pode descobrir os sujeitos históricos, a gênese, o processo, o produto final e as interfaces pelas quais passam as propostas para a educação com outros campos que são de significativo interesse na construção dos direitos sociais e políticos.

Os treze artigos do Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, pertencentes ao Título VIII – Da ordem social, da Constituição da República Federativa do Brasil, constituem o alicerce a partir do qual começou a montar-se o arcabouço jurídico, pedagógico e legal do novo ordenamento da educação nacional, que se concretiza com as diversas leis, decretos, emendas constitucionais e medidas provisórias aprovados nos anos noventa e que ainda estão em andamento em 2001. Isto coincide com o ocorrido historicamente na organização da educação nacional pois, desde a Declaração da Independência (1822), ela sempre esteve determinada principalmente por dois textos jurídicos fundamentais: as Constituições federais e as leis gerais para a educação nacional.

As Constituições federais e as leis gerais para a educação nacional são textos que estão intimamente imbricados e relacionados, no sentido de que as primeiras (as Constituições) são as que estabelecem as funções, os deveres e as obrigações do Congresso Nacional, além de também definir os princípios e os procedimentos que originam e orientam a elaboração das segundas – isto é, as leis educativas –. Ou seja, as Constituições e as leis educativas formam um conjunto indissociável. Como as leis para a educação nacional se originam a partir dos princípios e das bases estabelecidas nas Constituições

Federais,¹⁰ cada vez que existe uma ruptura no jogo dos poderes políticos e econômicos, e a saída da crise inclui a realização de uma reforma constitucional, ocorre que, via de regra, a ruptura na superestrutura leva à reformulação das políticas públicas.¹¹ Com a aprovação de um novo texto constitucional, seu processo de regimentação acaba atingindo setores variados da sociedade brasileira – dentre eles, a educação nacional – através da aprovação de novas leis.

Para GOHN (1999), a realização de reformas através da aprovação de leis educacionais – principalmente em momentos de crise que conduzem à realização de reformas constitucionais – não é novidade na história política brasileira do século XX. Segundo a autora, as reformas são fatos datados, que correspondem a períodos de crise econômica, de redefinição dos modelos de acumulação vigentes e de constituição de novos sujeitos históricos que emergem para a cena da política nacional.¹²

¹⁰ Coincido com as seguintes afirmações de GRAMSCI: “Pode-se dizer, em geral, que as Constituições são acima de tudo ‘textos educativos’ ideológicos e que a Constituição ‘real’ está noutros documentos legislativos (mais especificamente, na relação efetiva das forças sociais no momento político-militar).” (GRAMSCI, 2000: 300)

¹¹ Nesta pesquisa o sentido da palavra ‘crise’ é aquele adjudicado por GRAMSCI, quando trata das crises modernas. Segundo o autor, as crises se configuram quando ocorre a perda da hegemonia da classe dirigente. Quando os dirigentes perdem a hegemonia, sua classe entra numa ‘crise de autoridade.’ Portanto, a crise de hegemonia é a crise do Estado no seu conjunto. (GRAMSCI, 2000: 60) Mais adiante o autor explicita o seguinte: “O aspecto da crise moderna que se lamenta como ‘onda de materialismo’ está ligado ao que se chama de ‘crise de autoridade’. Se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais ‘dirigente’, mas unicamente ‘dominante’, detentora da pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam, etc. A crise consiste justamente no fato de que o velho não morre e o novo não pode nascer: neste interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados.” (GRAMSCI, 2000: 184)

¹² A correlação crise econômica-reforma educativa foi forte no transcurso do século vinte. Segundo GOHN, as reformas educacionais estaduais na década dos anos vinte e as propostas nacionais contidas no Manifesto dos Pioneiros configuravam as exigências “... de uma sociedade prestes a explodir nos limites do modelo patrimonialista agro-exportador.” (1999: 07) As propostas das décadas dos anos quarenta e cinquenta “... demarcaram um novo tempo para a educação brasileira...”, pois o sistema educativo era arcaico para o crescimento sofrido pela sociedade no aspecto fundamentalmente econômico. O Movimento em Defesa da Escola Pública, ocorrido nos anos cinquenta, procurava a universalização da escola pública, através do estabelecimento de diretrizes e bases. Nas décadas dos anos sessenta e setenta ocorrem as reformas realizadas pelo Regime Militar, que estavam preocupadas em “... adequar a educação brasileira às exigências do novo modo de acumulação associado ao capital internacional.” (Idem, p. 07) Com a brusca queda da qualidade e a desorganização do setor formal ocorrida nos anos

As políticas educativas surgidas após a promulgação da Constituição Cidadã em outubro de 1988 procuraram substituir as existentes, que até então vinham regendo os destinos da educação nacional. Elas eram:

- A lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – que tratava das Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- A lei 5.540, de 28 de novembro de 1968 – que fixava a organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, além de tomar outras providências; e,
- A lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixava as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e determinava outras providências.

Dentre as principais políticas públicas implementadas e recentemente aprovadas no Congresso Nacional há a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – lei 9.394, sancionada em 20/12/96), complementada por um conjunto de leis, de decretos, de portarias e de medidas provisórias que doravante se denominarão, ‘legislação complementar à LDBEN’. A ‘legislação complementar’,¹³ cuja finalidade principal é regulamentar a própria lei 9.394,

- criou o Conselho Nacional de Educação (CNE);
- instituiu a avaliação para os cursos de nível superior (chamada de ‘provão’ nos meios de comunicação);
- regulamentou o processo de escolha dos dirigentes universitários;
- outorgou à CAPES os processos de avaliação dos cursos de mestrado e doutorado;
- regulamentou para o Sistema Federal de Ensino procedimentos para que pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, assumam formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial, conforme o novo ordenamento legal em curso;

oienta, emergem novas formas de educação, informais, organizadas por diferentes grupos sociais, organizados, segundo GOHN, em ‘movimentos’ e ‘associações’ populares. E finalmente, nos anos noventa, a sociedade como um todo aprende a organizar-se e a reivindicar seus direitos cidadãos – dentre eles, os educacionais. (GOHN, 1999)

¹³ Com base em SAVIANI (1998), denominamos ‘legislação complementar’ as leis que vêm regulamentando e implantando a nova lei da educação nacional (9.394/96). O autor valeu-se da denominação para definir, em seu conjunto, as seguintes leis: 9.131 (de 24/11/95); 9.192 (de 21/12/95); 9.424 (de 24/12/96); 9.475 (de 22/07/97); aos decretos 2.026 (de 10/10/96); 2.306 (de 19/08/97); 2.208 (de 17/04/97); à Emenda Constitucional nº 14 (de 12/09/96) e à Portaria do MEC nº 646 (de 14/05/97)

- classificou academicamente as instituições de ensino superior em I) universidades, II) centros universitários, III) faculdades integradas, IV) faculdades e V) institutos superiores ou escolas superiores;
- redefiniu de forma geral o papel do MEC em questões relativas ao ensino fundamental;
- implementou reformas no ensino médio e, de forma paralela, o desmanche das Escolas Técnicas Federais e dos CEFET's;
- criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e,
- regulamentou o ensino religioso na formação básica do cidadão. (SAVIANI, 1998)

dentre outras providências.

A nova ordem imposta pelo governo à educação brasileira se completa com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's), com o Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX), com as Diretrizes Curriculares para o ensino no 3º grau, com o Plano Nacional de Educação (PNE), com a proposta de Autonomia para as Instituições Federais de Ensino Superior e com os programas especiais e compensatórios elaborados pelo MEC.

Assim sendo, a Reforma empreendida pelo governo através do Ministério da Educação e dos Desportos coloca a educação diante uma nova ordem tanto pedagógica como legal.

Do ponto de vista legal, a reforma coloca a educação perante uma nova realidade, pois na nova LDBEN e na sua vasta legislação complementar se encontram referências que definem e delimitam novas finalidades para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e Médio. Ela substitui os enunciados da LDBEN anterior (lei nº 4.024/61) e das outras leis que a reformulavam (leis nº 5.540/68 e 5.692/71).

Num esforço de síntese, pode-se afirmar que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sua legislação complementar mudam a estrutura, o sistema e o funcionamento do ensino no Brasil em quase todos os seus níveis. Isso porque o espírito com o qual ela foi elaborada rompe com uma tradição longínqua brasileira de aplicar os princípios universais de igualdade, liberdade e fraternidade, tradição essa que "... remonta aos impactos havidos na estrutura escolar pelo menos desde a revolução francesa." (CURY, 1997: 18)

Até dezembro de 1996, a estrutura escolar brasileira se apoiava numa organização sistemática do espaço e do tempo escolares através da seriação, da avaliação das séries e, sobretudo, da organização do saber escolar em disciplinas que se subordinavam a um currículo mínimo. Acima disso, existia o controle dos órgãos normativos que regulavam seu funcionamento e sua atualização, que se dava através da análise e aprovação (ou não) das iniciativas pedagógicas surgidas. Neste contexto, a flexibilidade era a exceção, e a criatividade, quando muito, um espaço para experiências. “Disto resultava um grau mais homogêneo de transmissão de conhecimentos legitimados pelos conceitos de coesão social e unidade nacional.” (Idem, p. 18)

A contribuição mais significativa desta nova LDBEN é que ela inverteu os termos da correlação até agora dominantes na organização escolar. Ela passa a flexibilizar a base do processo escolar (em unidades escolares) e o processo socializador na escola, deixando à escola um certo grau de autonomia. Por exemplo, o artigo 24 da nova lei estabelece que:

A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (...) IV- poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;

A autonomia é exercitada através da nova função da escola, pois adjudicou-se a ela a possibilidade de elaborar sua própria proposta pedagógica. E, conforme prevê o artigo 12, “Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I – elaborar e executar sua proposta pedagógica; (...)” Neste sentido, deixou de existir o currículo compulsório para todo o território nacional; no seu lugar, aparece a figura dos conteúdos mínimos que se traduzirão naquela proposta pedagógica particular, sempre respeitando o princípio de gestão democrática. A flexibilidade e a abertura pedagógica agora compõem a base de sustentação dos processos de escolarização brasileiros; e o sistema de avaliação dos processos pedagógicos passou a ser nacional, sistemático e externo.

A principal medida decorrente da aprovação da nova LDBEN é o Plano Nacional de Educação (PNE). Com a aprovação da proposta do plano do Poder Executivo no Congresso Nacional – lei nº 10.172 – em 09 de janeiro de 2001, entraram em vigência uma série de

prioridades educacionais, que dizem respeito à garantia da oferta do ensino fundamental obrigatório de oito séries (para propiciar o ingresso e a permanência na escola de todas as crianças de 7 a 14 anos); ao resgate da dívida social acumulada, garantindo a educação fundamental a todos aqueles que não tiveram acesso a ela na idade adequada ou que não lograram concluí-la; à erradicação do analfabetismo, à ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao ensino fundamental, representados pela educação infantil, o ensino médio e a educação superior, sem chegar a sua universalização e, por último, a prioridade que diz respeito à gestão do sistema educacional e do desenvolvimento e aperfeiçoamento dos sistemas de informações e de avaliação em todos os seus níveis e modalidades.

Esse conjunto de prioridades se desdobram no plano em metas, que têm em vista não apenas os objetivos a serem atendidos, mas também as condições necessárias para alcançá-los. Além dessas prioridades, figuram outras que perpassam o sistema ou atendem às necessidades específicas de segmentos da população tais como: a formação de professores, o desenvolvimento e a plena utilização das novas tecnologias educacionais, a educação indígena, a educação especial além de metas que se referem ao financiamento e à gestão do sistema, indispensáveis para a execução do plano. (BRASIL, 2001b)

Para orientar o processo de ordenamento da educação brasileira no aspecto especificamente pedagógico, o governo apresentou no ano de 1997, à comunidade acadêmica, os Parâmetros Curriculares Nacionais e as Diretrizes Curriculares Nacionais. “Pela primeira vez na história do ensino brasileiro, o governo definiu parâmetros nacionais para a educação infantil, ensinos fundamental e médio, inclusive para a educação indígena, que são referência curricular e pedagógica para professores e autores de livros didáticos.” (BRASIL/INEP, 1999: 03)

Para a Secretaria de Educação Fundamental do Ministério de Educação, os Parâmetros Curriculares Nacionais:

... constituem um referencial de qualidade para a educação no Ensino Fundamental em todo o País. Sua função é orientar e garantir a coerência dos instrumentos no sistema educacional, socializando discussões, pesquisas e recomendações, subsidiando a participação de técnicos e professores brasileiros, principalmente daqueles que se encontram mais isolados, com menor contato com a produção pedagógica atual. (BRASIL/INEP, 1997: 13)

O conjunto de enunciados e proposições expressas dos PCN's respondem à necessidade de criar referenciais que sirvam para organizar o sistema educacional do país, respeitando as diversidades culturais, regionais, étnicas, religiosas e políticas de uma sociedade brasileira múltipla, estratificada e complexa.

Enquanto elementos catalisadores de ações na busca de uma melhoria da qualidade da educação brasileira, os PCN's têm como meta "... o ideal de uma crescente igualdade de direitos entre os cidadãos, baseado nos princípios democráticos." (BRASIL/INEP, 1997: 13) Entende-se do texto que o termo 'igualdade' remete à possibilidade de acesso aos bens públicos, dentre os quais o conjunto de conhecimentos socialmente relevantes.

Os PCN's são documentos propostos de orientações pelo governo, através do Ministério de Educação, que tratam da direção do processo de formação e de escolarização nos sistemas de ensino nacionais. Esses processos para TAFFAREL (1997) "... representam a direção e a centralização da orientação curricular sob os auspícios do Estado." No que diz respeito às principais fontes teóricas que inspiraram e influenciaram a elaboração das propostas encontradas nos documentos, pode-se dizer que elas são localizadas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jontiem, na Tailândia, em 1990 (evento organizado e convocado pelo Banco Mundial – BM, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), no Plano Decenal de Educação para Todos, nos Planos Decenais de Educação dos estados (elaborados e coordenados pelo MEC) e em referências legais brasileiras (lei nº 5.692/71 e no projeto de lei que inspirou a LDBEN nº 9.394/96).

A problemática das fontes teóricas externas e de intelectuais estrangeiros convidados pelo MEC para orientar o processo de elaboração de documentos para a educação, influenciando a elaboração de reformas educativas não é um problema novo, pois tal problemática se manifesta também na América Latina. Os vários mecanismos internacionais que vêm ordenando os diversos sistemas educativos inspiram-se nas expressões encontradas nas últimas décadas na 'Aliança para o Progresso', nas incursões da Unites States Development Agency (USAID), nos projetos da UNESCO/CEPAL/PNUD

“... desembocando nas recentes diretrizes do Banco Mundial cujas palavras são: educação, qualidade, produtividade e equidade.” (SAVIANI, 1996: 07) O processo de elaboração dos documentos constitutivos dos PCN’s evidencia mais uma vez a tradição histórica que caracteriza a construção de políticas educacionais no Brasil, pois:

... a forma autoritária e burocratizada de implementação, nos permite supor, em função dos mecanismos privilegiados pelo MEC, que mais uma vez, a alienação dos professores em relação à discussão política e ideológica, orientará uma prática pedagógica relacionada a construção do projeto histórico defendido pelo governo a saber, o projeto de interesse das agências financiadoras articulada ao capital internacional. (TAFFAREL, 1997: 38-9)

A nova ordem legal e pedagógica da educação nacional se completa com um conjunto de programas, que foram definidos pelas autoridades nacionais como programas compensatórios. Segundo o Ministério da Educação e dos Desportos, estes programas estão destinados a contrarrestar a herança histórica de desigualdades que existe na sociedade brasileira. Dentre os mais importantes, há o que trata da distribuição gratuita da merenda escolar (o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – que tem a finalidade de proporcionar durante os 200 dias letivos ao menos uma comida diária às 36 milhões de crianças dos sistemas de ensino Infantil e Fundamental públicos e de estabelecimentos privados de natureza filantrópica); o do livro didático (que aperfeiçoou em 1995 o antigo Programa Nacional do Livro Didático – PNLD), o que complementa o ingresso das famílias mais carentes que têm filhos na escola (Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – PGRM – instituído em 1998 e conhecido popularmente como Toda criança na escola)¹⁴; o que concede o crédito educativo para os jovens que chegam à educação superior; o programa de aceleração da aprendizagem (Programa de Aceleração de Aprendizagem, financiado pelo governo federal, para instituir classes especiais para alunos com alta defasagem idade-série); o Projeto Nordeste (através do qual se realizam inversões nos municípios que apresentam indicadores econômicos inferiores à média da renda do total dos municípios brasileiros) que posteriormente foi reformulado. O Ministério da Educação

¹⁴ Este programa vigorou até o ano de 2001, quando o governo decide ampliar o benefício e o substitui por um outro, o Programa Nacional Bolsa Escola, criado pela Medida Provisória 2,140, de 13 de fevereiro de 2001. Posteriormente, esse programa foi aprovado no Congresso Nacional em 27 de março – lei nº 10.219 e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 11 de abril de 2001.

também desenvolveu, através de sua Secretaria de Educação a Distância, um programa para a formação de seus professores (o Programa de Formação de Professores em Exercício – PROFORMAÇÃO) Este programa, que têm uma duração de dois anos e que é desenvolvido em parceria com o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), é dirigido a professores que atuam nas quatro primeiras séries iniciais e classes de alfabetização das escolas da rede pública das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O programa de formação de alfabetizadores e de educação de jovens e adultos (Programa de Formação de Professores Alfabetizadores, desenvolvido pelo governo junto a organizações da sociedade civil, a universidades e junto a secretarias estaduais e municipais de educação), e finalmente o Programa Alfabetização Solidária (projeto relacionado ao Programa Comunidade Solidária, vinculado à presidência da República para combater o analfabetismo dos jovens maiores de dezoito anos). (Cf. BRASIL, 2001; BRASIL/MEC/INEP, 1999a e 1999b)

Na opinião do Ministro da Educação, todos estes projetos e iniciativas foram criadas e estão orientadas a compensar os desequilíbrios regionais e de ingresso para assim contribuir para que ocorra a inclusão social, através do ingresso das crianças na rede escolar. (SOUZA, 2001)

Também a reforma educativa inclui outras iniciativas que poderiam ser definidos como programas especiais. Eles são o Programa TV Escola (criado com o objetivo de oferecer a sessenta mil escolas em todo o país programas educativos de reforço escolar, assistência ao labor dos professores e também de colaborar com a formação continuada dos professores); o Programa Nacional de Informática em Educação – PROINFO – (que procura a capacitação de professores no uso didático do computador); atrelada a este último está a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST – (pelo qual o governo federal vai destinar 300 milhões de reais para conectar as escolas da rede pública de ensino à Internet) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (com ele, o governo procura eliminar o problema do acesso das escolas aos recursos federais, através da transferência direta de recursos para as escolas – sempre e quando a escola tenha uma Associação de Pais e Mestres – APM – ou um Conselho Escolar).

Para o ensino médio e a educação técnico-profissional, o governo federal criou dois programas: o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE – através do qual 10 mil professores do ensino técnico recebem capacitação para transmitir a seus alunos noções de administração e gestão empresarial, preparando aqueles que o desejem para trabalhar por conta própria ou para abrir uma pequena empresa ao concluir a sua formação; e o Programa de Expansão da Educação Técnico-profissional – PROEP – que é financiado pelos Ministérios da Educação e do Trabalho, e com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que destinam 500 milhões de dólares americanos para reequipar escolas técnicas públicas e para criar uma rede de escolas técnico-profissionais comunitárias, em associação com municípios, entidades sindicais e organizações civis.

No que diz respeito à educação superior, há o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) que foi criado em 1999 para o financiamento, através de créditos, do estudo de mais de 80 mil alunos, matriculados em faculdades privadas de todo o país.

Dentre as políticas públicas do governo, as pesquisas sobre informação e avaliação educacionais ocupam um lugar central. A importância adjudicada para estas levou à transformação do Instituto Nacional de Estudos e Investigações Educacionais (INEP) que se tornou uma entidade autônoma (autarquia). Nessa condição, a responsabilidade do INEP passou a ser a captação, o armazenamento e a avaliação da informação de todo o âmbito da educação do país. Nesse sentido, o INEP responde hoje pela realização de todos os Censos, do Censo Escolar Anual do Ensino Básico (infantil, fundamental e médio), do ensino especial, da educação profissional, da educação de jovens e adultos, do ensino superior e do Censo do Professor, divulgando resultados no ano da coleta. (BRASIL/MEC/INEP, 1999b)

As atividades desenvolvidas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) também ganharam notoriedade e foram valorizadas, pois suas investigações e o levantamento de dados sobre a situação dos ensinos fundamental e médio passaram a fazer parte dos documentos oficiais. Os esforços nesta matéria desenvolvidos pelo governo federal fizeram com que as pesquisas desenvolvidas pelo INEP e o SAEB conquistassem o reconhecimento internacional, pois elas passaram a ser utilizadas em estudos internacionais comparativos como o “*World Educational Indicators*” (WEI) da UNESCO/OCDE e o

PISA 2000 da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que permitem o diagnóstico da situação da educação do Brasil em relação a outros países. Outros organismos relacionados com a avaliação das atuais políticas públicas são o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Cursos (conhecido popularmente como ‘provão’), o Perfil Municipal da Educação Básica (PMEB) e o Censo Escolar. (Cf. www.mec.gov.br) (Cf. BRASIL, 2001; BRASIL/MEC/INEP, 1999a e 1999b)

As políticas públicas para a educação nacional aprovadas pela equipe do governo de Fernando Henrique Cardoso têm sido amplamente divulgadas por delegados oficiais, através da difusão de documentos¹⁵ e da participação do MEC em diversos eventos internacionais;¹⁶ além disso, a proposta educativa conta com o incondicional apoio da mídia, que tem facilitado a difusão de seus logros. No seu conjunto, os documentos ressaltam a idéia de que a situação da educação melhorou significativamente na década de 90, em especial depois do ano 1995.

O conjunto de leis, projetos de leis, portarias, pareceres, emendas constitucionais, decretos, parâmetros curriculares nacionais, diretrizes curriculares e de medidas provisórias, o Plano Nacional de Educação (PNE), os projetos de autonomia universitária e os programas compensatórios e especiais permitem inferir que a compreensão geral da reforma educativa exige um significativo esforço teórico. Independentemente disso, fica evidente que essa reforma não é apresentada pelo governo de forma clara, além de que a interpretação da enorme quantidade de decretos, leis, medidas provisórias, portarias etc. é controversa. Não obstante, é possível afirmar que a LDBEN sancionada em dezembro de 1996 e a vasta quantidade de leis, medidas provisórias, decretos, portarias, etc. que a regulamentam seguem a mesma concepção política norteadora das demais políticas

¹⁵ Destacam-se: “Estatísticas da Educação Básica no Brasil” (extraída do Relatório para a Conferência Internacional de Educação em Genebra em 1996. BRASIL/MEC, 1996a); “Informe Estatístico de 1996 – População e Analfabetismo” (BRASIL/MEC, 1996b); “Enfrentar e Vencer Desafios” (BRASIL, 1998b); “Desempenho do Sistema Educacional Brasileiro: 1994–1999” (BRASIL/MEC/INEP, 1999a); “Educação Brasileira: Políticas e Resultados” (BRASIL/MEC/INEP, 1999b); o “Projeto Desenvolvimento Humano no Brasil, 1970–1996” (BRASIL, 2000); o “Informe Nacional Brasil: EFA 2000–Educação para Todos” (BRASIL/INEP, 2000); “Educación y Desarrollo en Brasil, 1995–2000” (SOUZA, 2001); e “Educação no Brasil 1995–2001” (BRASIL, 2001a).

¹⁶ Tais eventos já foram explicitados no começo deste capítulo.

públicas governamentais como, por exemplo, as que tratam da reforma Administrativa e da Previdência. (APEOESP, 1997) Sobre o conjunto de sua obra educativa, o presidente da República nas suas aparições públicas costuma dizer que em matéria educativa o Brasil se encontra “Longe de onde gostaríamos estar, mas muito melhor do que estávamos.” (BRASIL/INEP, 1999: 25)

Diante dessa realidade e desde o começo do processo reformista, setores da sociedade civil vinculados com a defesa do ensino público, gratuito e obrigatório vêm-se organizando, discutindo, intervindo, promovendo amplos debates através da análise e das discussões coletivas de experiências educacionais além de elaborar, na forma de propostas, caminhos alternativos àqueles praticamente impostos pelo governo nacional. Tais propostas têm, como ponto de partida, as produções e discussões desencadeadas quando da realização da Assembléia Constituinte de 1987/88, ocasião na qual o movimento docente se mobilizou junto a setores organizados da sociedade civil para discutir o que seria o conteúdo do futuro capítulo constitucional para a educação nacional. Através da elaboração de propostas, a sociedade civil procurou construir coletivamente uma nova institucionalidade jurídica, política e social através de um processo de abertura política de baixo para cima que, uma vez que atingiu os partidos políticos, desencadeou um processo de socialização do poder político que trouxe, no seu bojo, o surgimento e o debate de propostas aparentemente antitéticas e diferentes para a reestruturação do sistema educacional, assim que o país retomou sua legalidade, sua legitimidade e suas tradições democráticas.

A educação foi um dos temas mais debatidos na Assembléia Constituinte de 1987/88 e também um dos que mais mobilizou os diversos setores da sociedade. Os anos que antecederam as discussões da Assembléia Constituinte foram fecundos em estudos sobre a educação nos textos constitucionais. Essas preocupações foram dando lugar à constituição e à articulação de movimentos sociais que foram fechando fileiras com a defesa dos princípios de uma ou outra forma de ensino que estavam colocados em debate, ou seja, em defesa do ensino público ou do ensino privado. Dentre as principais articulações ocorridas na época, destacam-se as do Fórum de Educação na Constituinte em

Defesa do Ensino Público e Gratuito (ligado à defesa dos interesses do ensino público)¹⁷ e os encontros e articulações da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino Privado (FENEN) e das Escolas Confessionais (que defendeu os interesses dos empresários do ensino privados, leigos e confessionais).

Uma vez que se vislumbrava a possibilidade de que muitas das reivindicações do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito¹⁸ iriam fazer parte do capítulo da Educação da futura Constituição, a sociedade civil e o movimento docente defensor do ensino público começaram a investir seus esforços no que seria um dos assuntos integrantes da futura Carta Magna: a elaboração de uma futura lei de diretrizes e bases para a educação nacional. Declarando-se cientes de suas responsabilidades, os profissionais da educação participaram de diversos congressos, debates e conferências e se comprometeram com a construção de uma Nação democrática colocando, além de seu poder de crítica, suas capacidades profissionais e sua vontade política para a superação dos obstáculos que, na opinião deles, impediam a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro.

¹⁷ As quinze instituições que em princípio compunham o Fórum da Educação na Constituinte foram: a Associação Nacional de Educação (ANDE); a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES); a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE); a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); a Confederação dos Professores do Brasil (CPB); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Federação da Associação dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA); a Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE); a Ordem de Advogados do Brasil (OAB); a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES); a União Nacional dos Estudantes (UNE); a Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

¹⁸ O Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito surgiu em 1986, com a intenção de articular as forças progressistas para objetivar a elaboração de uma Carta Magna para o país. O Fórum foi oficialmente lançado na cidade de Brasília em 9 de abril de 1987, através da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita – na mesma semana que era instalada a Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte da Constituinte, na primeira fase da Assembléia Nacional Constituinte. O lançamento do Fórum foi acompanhado de um manifesto – o ‘Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita’ – seguindo desta forma a tradição adotada pelos educadores brasileiros desde a década de 30. O Fórum, surgiu como uma expressão da sociedade civil que teve como objetivo reivindicar um projeto para a educação nacional, a redemocratização da sociedade brasileira e a realização de eleições diretas em todos os níveis do governo. (Cf. GOHN, 1999)

Assim que foi promulgada a Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, o deputado Octávio Elísio (PSDB) apresentou na Câmara Federal, em dezembro do mesmo ano, o projeto de lei que foi identificado com o número 1.258 A/88, fixando as bases e as diretrizes da educação nacional. O projeto de lei, que foi elaborado na sua versão original pela sociedade civil organizada junto aos sindicatos e aos movimentos vinculados com os trabalhadores da educação, ficou caracterizado por ser a primeira tentativa de regulamentar a educação escolar após a aprovação da Constituição Cidadã, e também por ser, na opinião de NEVES (1998), a primeira expressão congressional do pensamento educacional formulado coletiva e democraticamente durante o processo constituinte. Depois disso se sucedeu o longo processo de tramitação, que também deu lugar a um longo processo de discussão (que durou oito anos) no Congresso Nacional; a aprovação da nova LDBEN, ocorreu recentemente, em 20 de dezembro de 1996.

Enquanto transcorriam as discussões sobre o projeto de LDBEN no seio do Congresso Nacional, os professores, reunidos em eventos e nas suas associações sindicais e científicas discutiram, organizaram e elaboraram amplos debates além de construírem propostas alternativas, com a finalidade de constituir um modelo político-pedagógico para a educação brasileira “... pautado na ética e na participação democrática.” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997: 13)

Dentre as principais iniciativas da sociedade civil reunida junto aos trabalhadores da educação nacional, há aquela que elaborou a proposta de Plano Nacional de Educação (PNE). Apoiando-se no artigo 214 da Constituição Federal e no artigo 87 da nova LDBEN recém aprovada (lei nº 9.394/96), a Comissão Organizadora do II Congresso Nacional de Educação (CONED), que foi realizado na cidade de Belo Horizonte do 6 ao 9 de novembro de 1997, elaborou um documento que sistematiza os resultados das discussões e dos estudos realizados em diversos eventos organizados previamente em todo o país, como o I CONED, os CONAD's, Seminários Temáticos Nacionais e Locais. Por tudo isto, pode-se considerar que o II CONED sintetiza o esforço coletivo de construção da proposta civil do Plano Nacional de Educação. Ele foi produto das discussões realizadas em 1996 e 1997 sob a coordenação e o apoio das entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. No “Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira”, as concepções adotadas de ser humano, educação, escola, democracia, sociedade, autonomia, gestão e

currículo, entre outras, diferenciam-se das concepções governamentais expressas nas políticas públicas educacionais aprovadas até agora nas formas de lei.

Pode-se encontrar na proposta elaborada no II CONED que:

A tarefa inédita a que se propuseram os setores organizados da sociedade civil (através de suas entidades científicas, acadêmicas, sindicais, estudantis de âmbito nacional e local) e de parcela da sociedade política representada, sobretudo, por algumas administrações municipais e alguns parlamentares, se de um lado, resgata o método democrático de construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – da Câmara Federal, de outro tenta, na medida do possível, recuperar seu conteúdo, em especial aquele que expressa os anseios da maioria da população, recolocando direitos que constam da Constituição Federal de 1988 que, se cumpridos, amenizariam o descaso com que o governo Fernando Henrique Cardoso tem tratado a educação. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997: 13)

Enquanto proposta político-pedagógica alternativa, o Plano Nacional de Educação proposto no II Congresso Nacional de Educação, realizado na cidade de Belo Horizonte,¹⁹ se autodefine como um instrumento que foi elaborado em função da política educacional a ser implementada, da legislação que lhe dá suporte e das condições humanas, materiais e financeiras à disposição da sociedade.

Seu principal objetivo é atender às necessidades educacionais da maioria da população – ele é, por concepção, **socialmente includente**. Outrossim, tanto o método quanto o conteúdo desse Plano refletem o caráter coletivo e democrático de sua própria implementação e avaliação. (Idem, p.15)

No Plano Nacional de Educação (PNE), a educação é entendida como “... um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social...” que deve contribuir para o aprimoramento do indivíduo e da sociedade para a construção coletiva de um novo projeto de inclusão e de qualidade social para o Brasil. O plano apresenta a educação como um instrumento fundamental, que deveria contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político do país, além de garantir os direitos básicos da cidadania e da liberdade social. Nesta perspectiva, a educação é concebida como um patrimônio social.

¹⁹ II Congresso Nacional de Educação (II CONED). Belo Horizonte (MG), de 6 a 9 de novembro de 1997.

O PNE discutido e aprovado no II CONED se apresentou como a síntese de uma proposta político-pedagógica contrária ao projeto hegemônico conformado pelas propostas governistas da nova LDBEN, aprovada em dezembro de 1996, e de sua vasta legislação complementar.

Os níveis de organização e mobilização atingidos quando da elaboração do PNE em 1997, além de apresentar avanços significativos com relação aos conteúdos propriamente ditos, constituem hoje os caminhos de resistência contrapostos aos projetos governamentais para a educação. Numa iniciativa inédita, as forças congregadas em torno ao II CONED anteciparam-se ao governo federal e encaminharam ao Congresso Nacional, em fevereiro de 1998, o “Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira.” Além disso, o movimento teve, como objetivo, transformar o referido plano em projeto de lei de iniciativa popular.²⁰

As considerações supracitadas nos conduzem à explicitação do problema. Face aos acontecimentos aqui relatados, fica evidente a existência de projetos político-pedagógicos de natureza diferente e provavelmente antitética, que vislumbram – na sua complexidade – o confronto de princípios e idéias no que diz respeito a concepções de homem, de educação e de sociedade. Esse confronto também se reflete nas discussões desencadeadas em torno dos diversos campos da vida social brasileira.

O confronto dos projetos político-pedagógicos para a educação nacional têm, como palco privilegiado, o Congresso Nacional. De fato, é para o Congresso que as propostas de projetos de leis são encaminhadas, além de que nele é onde ocorrem a elaboração final, a discussão e a aprovação da maioria das leis específicas relacionadas ao campo educacional. É importante lembrar que, dentre as múltiplas atribuições que cabem ao Congresso Nacional, há a que diz respeito à sua responsabilidade pelo processo legislativo e pela elaboração de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias,²¹ leis

²⁰ De acordo com a Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular em matéria de projetos de lei pode ser exercida através da apresentação à Câmara dos Deputados da iniciativa, sempre que ela esteja subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, sendo que cada um deverá aportar uma quantidade mínima de assinaturas, de pelo menos três décimos por cento de seus eleitores. (art. 61º, & 2º)

²¹ Conforme lemos na Constituição Federal de 1988, as iniciativas para a elaboração de uma proposta de lei podem originar-se de diferentes maneiras. De acordo com o artigo 61 da Carta

delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. (Cf. BRASIL, 1999a) Deste modo, a elaboração e aprovação da maioria das principais normas jurídicas que norteiam os rumos da reforma educativa ocorre, via de regra, no Congresso Nacional.

O fato de que o confronto dos projetos político-pedagógicos para a educação nacional ocorra, via de regra, no Congresso Nacional, não impede que o Poder Executivo elabore suas propostas através de outros mecanismos que evitam, justamente, a discussão parlamentar, como ocorre com os decretos, as resoluções, as portarias e as medidas provisórias. Esses mecanismos lhe permitem tomar decisões a uma certa distância do resto da sociedade política, em especial dos senadores e deputados que a própria sociedade civil escolheu através de voto popular para ser representada junto ao Poder Legislativo.

O tema das políticas públicas para a educação nacional tem chamado a atenção de vários pesquisadores e também tem sido alvo de estudos em cursos de pós graduação. Dentre as pesquisas realizadas em cursos de pós-graduação sobre o tema da atual reforma educacional, temos as feitas por M. G. FERREIRA (1990), BRITO (1995), FERNANDES (1995) e OLIVEIRA (1997).

Na sua tese de doutorado, M. G. FERREIRA (1990) analisou o papel que lhe coube no Conselho Federal de Educação nas reformas da educação nacional. Segundo a autora, as discussões desencadeadas no Grupo de Trabalho (GT) com os representantes do campo educacional que se congregam no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, de fato não têm sido pouco conflituosa. Dentre os pontos polêmicos intensamente debatidos no GT e que repercutiram no andamento da reforma há: o da constituição ou não de um sistema nacional de educação; o da instituição de um Fórum Educacional de caráter congressional, o da autonomia universitária, o do Conselho Federal de Educação, o tema da educação politécnica para o ensino médio entre outros. Dentre todos, o da configuração do Conselho Federal de Educação tem sido o mais polêmico. Na sua pesquisa, M. G. FERREIRA (1990) observou que, dentre as várias propostas, havia a que propunha a eliminação do Conselho; houve quem aceitasse a idéia da permanência do Conselho mas com novas funções e maior

Magna: “A iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.” (BRASIL, 1999a)

representatividade da 'sociedade civil'; e houve ainda, os que propunham a criação de quatro conselhos, a saber: de ensino superior, de educação básica, de formação profissional sendo que, a partir desses três, seria formado o Conselho Nacional de Educação. A complexidade do tema foi denunciada pela autora: "O que me parece ser um fator complexificador na indicação das alternativas que sejam mais favoráveis à escola pública gratuita e de qualidade é o desconhecimento que a maioria dos trabalhadores da educação tem acerca do funcionamento da máquina burocrática do MEC e do Estado como um todo." (1990: 09) Posicionando-se claramente a favor da proposta político-pedagógica da sociedade civil, M. G. FERREIRA (1990) questiona:

... se não conhecemos os principais 'intelectuais orgânicos' do MEC como conseguir desarticular sua força político-ideológica no âmbito da sociedade civil? (...) Como podemos propor novas formas de organização e funcionamento para o sistema educacional se desconhecemos as negociações políticas e articulações que se verificam no interior do aparelho estatal no momento de elaboração das 'diretrizes' da educação nacional? (1990: 09)

De acordo com M. G. FERREIRA (1990), "... o Estado brasileiro possui órgãos e elementos preparados para estabelecer as diretrizes e as normas do setor educacional, entre estes o Conselho Federal de Educação. O seu papel na manutenção da hegemonia das elites é exercido pela atuação dos membros escolhidos entre as diferentes facções político-ideológicas da burguesia dominante." (1990: 17) A criação de conselhos de educação vingou quando Francisco Campos começa a implementar políticas educacionais após a Revolução de 1930. Esses conselhos tiveram vida até a implantação do Conselho Federal de Educação após a aprovação da LDBEN – lei 4.024, de 1961. Com a criação, a instalação e a manutenção do Conselho Federal de Educação em 1961, este órgão se constituiu como instância decisiva para a implantação e a implementação de idéias educacionais hegemônicas. Nessa tarefa,

Os conselheiros, enquanto intelectuais orgânicos das facções burguesas, exerceram um papel relevante na cimentação ideológica para consolidação do Estado Burguês entre os anos de 1939 e 1970. Sua atuação ultrapassa as funções normativo-pedagógicas previstas, e se torna mais abrangente na medida em que se estabelecem os elos de ligação entre os interesses de grupos sociais e facções de classe da sociedade civil que representam, com as políticas educacionais elaboradas no aparelho estatal. (1990: 324)

Segundo a autora, em suas considerações finais: “Por enquanto, podemos continuar afirmando que o resultado da atuação do Conselho Federal de Educação foi favorável à expansão do ensino superior privado, à progressiva privatização do ensino médio e à descaracterização da escola pública, em todo os seus níveis.” (M. G. FERREIRA, 1990: 325)

BRITO (1995) também se debruçou nos seus estudos sobre assuntos vinculados à nova LDBEN. Na sua tese de doutorado, ele se propôs a analisar os conflitos desencadeados entre o público e o privado, nos projetos de lei até então existentes de diretrizes e bases para a educação nacional. Realizando uma análise conceptual histórica, a pesquisa procurou identificar as transformações ocorridas nos conceitos ‘público e privado’. Também se propôs a analisar os projetos de LDBEN, seus conteúdos e o papel que coube neles ao Estado, a qualidade do ensino e a regulamentação das escolas públicas e privadas.

Em tese de doutoramento defendida em 1995 na UNICAMP, FERNANDES aborda o ‘dilema da cidadania’ e seu problema permanente: sua difícil tramitação. Tendo como objeto de análise a legislação educacional recente, a autora estudou o processo de construção das leis de diretrizes e bases da educação do Brasil e da Espanha. Ambas as leis decorreram das constituições aprovadas em 1978 e 1988, em cada um dos países respectivamente.

Utilizando uma metodologia de estudos comparados, a autora observou que os dois países tinham características comuns: eles provinham de regimes políticos autoritários de longa duração; ambos aprovaram novas constituições logo que obtiveram a democracia; e a construção da cidadania via educação passou a ser parte do processo de redemocratização nacional. O estudo procurou identificar as semelhanças e as diferenças existentes entre os dois países na forma de construção de sua cidadania, por meio de categorias preestabelecidas e elaboradas com a finalidade de poder analisar o papel desempenhado pelos atores no contexto de redemocratização do Estado, no Brasil e na Espanha, e sua influência na elaboração das leis de educação.

Valendo-se de uma metodologia elaborada para tal fim por GOHN (1991), foi analisado o contexto (interno e externo), o espírito da lei (o texto ou letra da lei) e os

comentários e análises desenvolvidos a respeito deles. Da Espanha, foram analisadas a Constituição de 1978, a Lei Orgânica da Educação (LODE), de 1988, e a Lei Orgânica da Organização Geral do Sistema Educacional (LOGSE), de 1990. Do Brasil, os textos analisados foram o projeto de LDB aprovado na Câmara em maio de 1993 (101/93), os substitutivos Cid Sabóia (250/94), Darcy Ribeiro (301/95) e o projeto substitutivo finalmente aprovado (em agosto de 1995).

Dentre as principais conclusões apresentadas por FERNANDES (1995), tem-se que as transições à democracia na Espanha e no Brasil se desencadearam após o esgotamento de seus regimes autoritários, concomitantemente ao despertar da sociedade civil, que passou a exigir o atendimento de suas necessidades. Se no processo espanhol a forte estrutura partidária facilitou a confiança e a adesão nos mecanismos representativos, pois as discussões no congresso refletiram as expectativas populares, no processo brasileiro a desconfiança nos partidos políticos e nos seus representantes fez com que os setores ligados à educação lutassem pela legitimidade do processo e pelo próprio texto da lei. Assim sendo, os textos das leis foram o reflexo dos contextos da transição democrática, pois sempre houve a expectativa de que as mudanças podiam ser suprimidas. (Cf. FERNANDES, 1995)

Finalmente, OLIVEIRA (1997), na sua tese de doutorado analisou a ação dos partidos políticos representados no Parlamento no processo de elaboração da lei de diretrizes e bases, aprovada em 1996. A partir de uma análise histórico-crítica da ação dos partidos políticos, seu estudo teve como objetivo destacar as lutas ocorridas entre os mesmos e como estes assumiam compromissos ou com a defesa do ensino público ou com a defesa do ensino privado. Segundo a autora, o acompanhamento da elaboração da nova LDB oferece a possibilidade de ver ‘os avanços’ e ‘os recuos’ alcançados ‘na luta pela escola pública, gratuita e de qualidade’ pois, “... a importância de conhecermos as negociações políticas e os acordos que são feitos no interior do Congresso Nacional no processo de elaboração da LDB, que define os rumos da educação para todo o território nacional, torna-se imperioso.” (1997: 04-5)

No estudo do comportamento dos partidos políticos na aprovação da LDBEN, OLIVEIRA (1997) observou que, diante da força e da prevalência dos partidos de direita sobre a minoria dos partidos de esquerda, à medida que o substitutivo Darcy Ribeiro vencia

as distintas instâncias, os partidos de esquerda passam a acatá-lo, procurando discutir seu conteúdo, questões de mérito e apresentando emendas que visem aperfeiçoá-lo, para desta maneira garantir um ou outro avanço no projeto. Sobre o assunto, a autora afirmou que:

Embora o substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro tenha sido aperfeiçoado em alguns aspectos, perde-se conteúdo (gestão democrática, constituição de um sistema nacional de educação, conselho nacional de educação como um órgão deliberativo, Fórum Nacional de Educação como órgão consultivo, concepção de universidade, educação infantil como dever do Estado), perde-se um trabalho desenvolvido de forma democrática e aprova-se um substitutivo que define a sociedade política como autoridade educacional, inserido no quadro da política educacional brasileira calcada no projeto neoliberal de Estado, cujos princípios são veiculados, entre outros, pelo Banco Mundial. (1997: 143)

No processo de elaboração da nova LDBEN, OLIVEIRA (1997) identificou dois momentos ou duas fases; segundo a autora, elas correspondem à tramitação dos projetos nas duas Casas Legislativas no Congresso Nacional. Na primeira fase – que dá início em 1988 – o projeto tramita na Câmara dos Deputados ‘no contexto de abertura política’ e vai até 1993, época em que ele troca de casa. A segunda fase corresponde ao ocorrido com o projeto na sua tramitação no Senado Federal e abrange o período 1993-1996. Em ambas as fases, o embate ‘escola pública’ versus ‘escola privada’ na elaboração da LDBEN se deu entre o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e as entidades representantes do ensino privado, isto é, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) do lado empresarial e a Associação de Educação Católica (AEC) e a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), do setor confessional. “Esses partidos ideológicos centram sua luta na ‘guerra de oposição’, acompanhando o processo, estabelecendo contatos com os partidos políticos, sugerindo emendas ao projeto, para que seus interesses predominem na legislação.” (OLIVEIRA, 1997: 331)

Também existem outras pesquisas que, publicadas em livros e periódicos nacionais, tratam de diversos assuntos e legislações da atual reforma educacional. As pesquisas, referenciadas na Bibliografia, foram utilizadas para enriquecer as análises desenvolvidas nos distintos momentos que caracterizam a atual reforma educacional.

Mesmo já existindo estudos sobre política e educação no Brasil que tratam de algumas das diferentes leis de ensino aqui analisadas, tem-se percebido a inexistência de

um estudo que analise a atual reforma educativa como um todo, no seu conjunto. Por isto, este estudo se propôs a analisar a reforma educacional brasileira no período de 1988-2001, a partir dos seus processos legislativos, projetos em conflito e sujeitos históricos.

Ao desvendar as determinações históricas e analisar as construções ideológicas que norteiam o pensamento característico dos diferentes projetos político-pedagógicos em construção, poder-se-á entender a serviço de quem eles se colocam, pois:

... não podemos ser filósofos – isto é, ter uma concepção de mundo criticamente coerente – sem a consciência da nossa historicidade, da fase de desenvolvimento por ela representada e do fato de que ela está em contradição com outras concepções. (...) Se isto ocorre, nós somos ‘anacrônicos’ em face da época em que vivemos, nós somos fósseis e não seres modernos. (GRAMSCI, 1991: 13)

Assim sendo, as questões norteadoras desta pesquisa foram:

- quais circunstâncias históricas motivaram a realização da reforma e do novo ordenamento legal da educação no Brasil?
- como se desenvolveu no Congresso Nacional a luta pela hegemonia na educação brasileira entre os projetos político-pedagógicos?
- quais pressupostos filosóficos e políticos inspiram a proposta da reforma educativa desenvolvida pelo atual governo de Fernando Henrique Cardoso no âmbito da educação?
- quais pressupostos filosóficos e políticos inspiram a proposta alternativa, elaborada principalmente pelo Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública e pelos Congressos Nacionais de Educação (I, II e III CONED)?

Essas questões norteadoras conduzirão ao desenvolvimento das seguintes hipóteses de trabalho:

- existem dois projetos político-pedagógicos, colocados em debate no Congresso Nacional, de natureza diferente e aparentemente antitética, que possivelmente estejam inspirados ontológica, gnosiológica e axiologicamente em concepções diferentes de homem, de educação e de sociedade;

- apesar dos esforços desenvolvidos pelo atual governo até agora, a nova ordem legal e pedagógica da educação implementada não solucionará os endêmicos problemas educativos brasileiros;
- semelhantemente ao ocorrido na história da educação brasileira, a reforma empreendida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso é uma falácia de reforma, pois, mesmo considerando os vários aspectos nos quais é eficaz, ela continua preservando – em matéria educativa – os projetos históricos reafirmados nos governos anteriores, isto é, os interesses das classes dominantes.

À luz das questões norteadoras e das hipóteses aqui explicitadas, esta pesquisa tem como finalidade realizar um balanço político da atual reforma educativa brasileira, que teve início quando setores da sociedade civil – vinculados à defesa da escola pública – encaminharam, junto ao Congresso Nacional, um projeto de lei versando sobre diretrizes e bases para a educação nacional, logo após o país ter elaborado e aprovado uma nova Constituição Federal e retomado, em 1988, suas tradições democráticas. Posteriormente se inicia um processo de reformas que se concretiza, principalmente, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998 e 1999–2002). Portanto, este é um estudo sobre política educacional.

Para atingir esses objetivos, foi realizada uma análise que procurou detectar as vicissitudes pelas quais tiveram de passar as novas leis para a educação, a partir dos momentos mais significativos no processo de tramitação da nova legislação e na definição da política educacional e dos sujeitos históricos que inspiraram as propostas político-pedagógicas colocadas em debate no Congresso Nacional. Na sua globalidade, este estudo pretende analisar o processo de tramitação das leis no âmbito do Congresso Nacional, quando se procura a definição das políticas educacionais para a educação nacional.

O estudo deste tema numa perspectiva global e no seu conjunto a partir das questões norteadoras contribuirá para o melhor entendimento da razão de ser e dos limites da reforma educativa empreendida nos governos de Fernando Henrique Cardoso e também para a comprovação das hipóteses explicitadas.

O desenvolvimento deste projeto de pesquisa nas áreas da História, Filosofia e Educação está fundamentado na convicção de que é a partir desses campos de conhecimentos se poderá realizar uma discussão, no dizer de SAVIANI (1993), ‘radical, rigorosa e de conjunto’ sobre os problemas que a realidade educacional apresenta. Para atingir tal objetivo, apelar-se-á à história e à filosofia da práxis para elucidar, a partir desses dois campos de conhecimentos, quais matrizes e conceitos filosóficos embaçam as ações e as propostas desenvolvidas, por um lado pelo Ministério da Educação e pelo governo federal e, por outro, pela sociedade civil, suas organizações e seus sindicatos.

Para compreender a lógica e a história da reforma educativa, recorrer-se-á à análise de distintas figuras e formas jurídicas, que configuram o atual processo reformista: leis, decretos, emendas constitucionais, protocolos, pareceres e portarias. Apesar de o conjunto dessas formas jurídicas parecer disperso, uma vez que observadas suas origens, seus processos de elaboração, seus mentores e os interesses colocados em jogo, constata-se que o processo de sua formulação está intimamente imbricado a uma visão ideológica concreta, isto é, a visões de homem, de educação e de sociedade. O conjunto dessas leis tem um sentido, uma lógica e uma articulação que a simples vista não parecem explicitados na própria lei e sim na compreensão de seu processo de criação, de formulação e dos sujeitos históricos seus mentores.

Percorrendo os caminhos lógico e histórico, procurar-se-á elucidar os pressupostos filosóficos e políticos que caracterizam o atual processo de reformas. Cabe observar que o sentido da palavra ‘lógico’ aqui explicitado é o de GOLDMAN (1979): “... o rigor lógico não pode ser invocado como critério em favor de um pensamento individual por essência, pois: a) a lógica é um fato social; b) ela só tem um valor social.” (1979: 51) ‘Tempo histórico’ refere-se às condições necessárias para o resgate do ‘histórico’ enquanto expressão de uma ‘totalidade’ na qual o ‘pensamento’ se origina e se expressa. Colocando de outro modo, pretende-se partir de uma análise histórica dos fatos sociais para poder desvendar as transformações políticas e econômicas e sua articulação com as idéias político-pedagógicas, como fatos profundamente articulados e não relativamente independentes e deslocados da perspectiva do seu processo histórico.

O estudo das leis do movimento do pensamento, no sentido da elucidação da verdade objetiva da realidade analisada, leva necessariamente à colocação do problema da correlação entre o histórico e o lógico. Por histórico aqui “... subentende-se o processo de mudança do objeto, as etapas de seu surgimento e desenvolvimento. O histórico atua como objeto do pensamento, o reflexo do histórico, como conteúdo.” (KOPNIN, 1978: 183) Como o pensamento visa à reprodução “... do processo histórico real em toda sua complexidade e contrariedade”, o lógico é o meio através do qual o homem se apropria do histórico, “... o meio através do qual o pensamento realiza essa tarefa.” (Idem., p. 183) O lógico aqui será entendido como “... o reflexo do histórico, em forma teórica vale dizer, é a reprodução da essência do objeto e da história do seu desenvolvimento no sistema de abstrações. O histórico é primário em relação ao lógico, a lógica reflete os principais períodos da história.” (KOPNIN, 1978: 183-4)

O homem, enquanto sujeito de pensamento que busca no conhecimento estabelecer condições para tornar os objetos cognoscíveis a ele, ao tentar refletir sobre os principais períodos da história, irá necessariamente pressupor representações prévias do ponto de vista ideológico, da visão de homem, de natureza e de sociedade. Enquanto reflexo do histórico, as abstrações vão responder a uma lógica do movimento do pensamento, que está vinculada a uma série de leis, dentre as quais se destaca como principal a “... ascensão do simples ao complexo, do inferior ao superior...” Nessa perspectiva, a lógica do desenvolvimento do pensamento (no estudo do processo do desenvolvimento do objeto) vai refletir o processo histórico: “Daí ser ela necessária para interpretá-lo.” (Idem, p. 184)

A unidade entre o lógico e o tempo histórico é uma premissa metodológica indispensável para o conhecimento da história, de seu desenvolvimento e da estrutura do objeto. E o objeto de estudo deste trabalho será o conjunto de leis e de medidas jurídicas que vêm fundamentando o atual ordenamento legal da educação nacional e como os diferentes sujeitos históricos influíram no processo de sua instrumentação.

O estudo da legislação específica para a educação nacional é um instrumento privilegiado para a análise crítica da organização escolar nacional. Segundo SAVIANI (1999a), o estudo da legislação “... enquanto mediação entre a situação real e aquela que é proclamada como desejável, reflete as contradições objetivas que, uma vez captadas, nos

permitem detectar os fatores condicionantes de nossa ação educativa.” Também seu estudo nos permitirá revelar a falácia e a eficiência da legislação, pois: “A falácia diz respeito às esperanças nela depositadas e que ela não pode realizar. A eficácia consiste nas conseqüências, esperadas ou não, que ela acarreta.” (1999a: s.n.)

Dessa forma, justifica-se a realização de uma pesquisa que tenha como finalidade estudos aprofundados sobre a atual reforma educativa em curso – que configura um novo ordenamento legal e pedagógico para a educação nacional – e também que vise analisar as influências, nessa nova ordem, dos conflitos desencadeados entre as diferentes tendências relativas aos projetos político-pedagógicos para a educação hoje colocados em debate. Privilegiaram-se, para a compreensão da atual reforma, as leis educativas de cunho geral (nacional) aprovadas para a educação nacional pelo Congresso Nacional, após a promulgação da Constituição de 1988 e os momentos mais significativos de sua discussão no Congresso Nacional.

Nesta pesquisa as leis educativas são entendidas como formas jurídicas, emanadas de uma determinada organização social, que permitem consagrar os interesses políticos, sociais e econômicos das classes dominantes, isto é, os interesses da hegemonia. As leis são a expressão de normas, valores e padrões das classes dominantes de uma sociedade num determinado tempo histórico. Perante isso, se faz necessário que não só se esteja atento aos conteúdos das leis – sua lógica – mas que também se procurem criar as matrizes entre as estruturas sociais e políticas que permitam localizar e caracterizar os momentos de crise, geralmente ocorridos entre os setores do poder, que deram origem a elas – enfim, as relações sociais historicamente determinadas – identificando, inclusive, seus sujeitos históricos.

A compreensão das relações que existem entre a educação, a sociedade e o Estado e que ocorrem através da mediação jurídico-constitucional deverá perpassar necessariamente pela análise interdisciplinar de textos que tradicionalmente pertencem à área do direito. Com isso se estarão rompendo barreiras que separam o direito da educação, pois:

A área do Direito, ao penetrar no campo educacional, muitas vezes foi absorvida apenas como uma técnica jurídica, sem ser considerada como uma concepção de sociedade. Está ainda presente muitas vezes, a percepção da razão jurídica como formalismo. Por isso é relevante não só mostrar a importância da formalização como decorrência de uma prática histórica,

como também evidenciar uma concepção de sociedade, no interior de práticas jurídicas, que tem a ver com a própria prática educacional. (CURY, HORTA e FÁVERO, 1996: 30)

É evidente que a superação dessas barreiras históricas – ou seja, o entendimento do direito como uma técnica estritamente jurídica e formalista – permite enriquecer as análises, focando a atenção na concepção de homem e de sociedade que decorre das práticas jurídicas. Isto é, a compreensão da realidade histórica da educação e da sociedade através da mediação jurídico-constitucional nos ajudará a atingir os objetivos deste estudo, pois: “Num momento em que as ciências humanas se renovam pela busca da construção de campos interdisciplinares, direito e educação podem travar fecundo diálogo em vista de uma democratização educacional”. (CURY, HORTA e FÁVERO, 1996: 30)

Para superar as barreiras que delimitam o direito como sendo uma técnica estritamente jurídica e formalista se recorrerá à filosofia da práxis. Como bem assinalou GRAMSCI (1976),

A inovação fundamental introduzida pela filosofia da práxis na ciência da política e da História é a demonstração de que não existe uma ‘natureza humana’ abstrata, fixa e imutável (conceito que certamente deriva do pensamento religioso e da transcendência): mas que a natureza humana é o conjunto das relações sociais historicamente determinadas, isto é, um fato histórico comprovável, dentro de certos limites, através dos métodos da filologia e da crítica. (1976: 09)

Visando a realização de um estudo que contribua para uma melhor compreensão da realidade educativa e social, é preciso definir um quadro de referências teórico-metodológicas compatíveis com as questões levantadas na presente pesquisa.

Nesse sentido, GRAMSCI considera que:

Pela própria concepção de mundo, pertencemos sempre a um determinado grupo, precisamente o de todos os elementos sociais que partilham de um mesmo modo de pensar e de agir. Somos conformistas de algum conformismo, somos sempre homens-massa ou homens-coletivos. O problema é o seguinte: qual é o tipo histórico de conformismo e do homem-massa do qual fazemos parte? [...] O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um ‘conhece-te a ti mesmo’ como produto do processo histórico até hoje desenvolvido... (GRAMSCI, 1986: 12)

Assim sendo, para atingir os objetivos propostos vai ser necessário indicar uma série de princípios teórico-metodológicos básicos que irão contribuir para a organização desta pesquisa. Para SAVIANI (1996a) a adoção de uma perspectiva teórico-metodológica dialética permite a superação dos limites dos paradigmas clássicos da historiografia, representados pelo positivismo e pelo presentismo.

O primeiro princípio diz respeito ao caráter concreto do conhecimento histórico-educacional, pois “... o entendimento de que o conhecimento em geral e, especificamente, o conhecimento histórico-educacional configura um movimento que parte do todo caótico (síncrese) e atinge, através da abstração (análise), o todo concreto (síntese).” (SAVIANI, 1996a: 11) Diante desse desafio, procura-se encontrar as formas essenciais de interpretação filosófica que permitam apreender o real, e a conexão deste com as leis universais do pensamento e do desenvolvimento do conhecimento. Neste sentido, será necessário reconstruir, através de ferramentas conceituais – denominadas daqui em diante com o nome de categorias – as relações que compõem a realidade e que caracterizam a educação como fenômeno concreto.

Em seguida, impõe-se, como segundo princípio, o olhar analítico-sintético no trato com as fontes, as quais devem ser articuladas sincrônica e diacronicamente, “... de modo a não deixar escapar as características e o significado do fenômeno investigado.” (SAVIANI, 1996a: 11) Para atingir tal objetivo, será feita uma análise das principais fontes primárias e dos quadros de referência que inspiraram o governo na atual reforma educativa no Brasil e também daquelas que inspiram as propostas que, localizadas na oposição política, pretendem apresentar uma proposta alternativa para a educação nacional. O arcabouço jurídico e pedagógico que constitui a nova ordem legal e pedagógica é denominado pelo Ministério da Educação de ‘Legislação Fundamental’. A ‘Legislação Fundamental’ é completada pelas emendas constitucionais ocorridas no período e por uma série de documentos oficiais elaborados para orientar o processo da reforma educacional. Dentre as fontes primárias, analisar-se-á:

- Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988;
- Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública,

servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências;

- Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997, que modifica o § 5 do art. 14, o caput do art. 28, o inciso II do art. 29, o caput do art. 77 e o art. 82 da Constituição Federal e dá nova redação aos processos eleitorais para a Presidente, Governadores e Prefeitos;
- o Informe Nacional Brasil – EFA 2000: Educação para Todos. Avaliação do ano 2000, de 2000;
- o documento intitulado ‘As estatísticas da Educação Básica no Brasil’, de 1999;
- o documento ‘Desempenho do Sistema Educacional Brasileiro: 1994-1999’, de 1999;
- o documento ‘Educação Brasileira: Políticas e Resultados’, de 1999;
- o documento ‘Enfrentar e Vencer Desafios’, de 1998;
- o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, de 1996;
- as Estatísticas da Educação Básica no Brasil, de 1996;
- o ‘Informe estatístico de 1996 – População e Analfabetismo’, de 1996
- o ‘Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação’, de 1995;
- o documento ‘Educação para Todos – A Conferência de Nova Deli’, de 1994;
- o Plano Nacional de Educação – Parecer e Substitutivo do Relator Deputado Nelson Marchezan aos PLs nºs 4.155/98 e 4.173/98, de 1998;
- a LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996;
- o projeto de lei nº 67 – projeto Darcy Ribeiro, de 1992;
- o projeto de LDB – substitutivo do relator Deputado Jorge Hage;
- o projeto de Lei nº 1.258-A, de 1988;
- os Parâmetros Curriculares Nacionais – 1ª Versão, de 1999;
- os Parâmetros Curriculares Nacionais – versão preliminar, de 1997;
- a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que promove a descentralização e a autonomia para as escolas e universidades, institui um processo regular de avaliação do ensino, promove a autonomia aos sistemas de ensino e a valorização do magistério;
- a lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que altera dispositivos da lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências;
- a lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995, que altera dispositivos da lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários;

- o Decreto 2.026, de 10 de outubro de 1996, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior;
- a lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;
- a Portaria nº 646, de 14 de maio de 1997, que regulamenta o disposto nos artigos 39 a 42 da LDB e no Decreto nº 2.208/97 e outras providências;
- o Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, que regulamenta a Educação Profissional;
- a lei nº 9.475, de 22 de junho de 1997, que dota de nova redação o artigo 33 (ensino religioso) da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- a Portaria nº 637, de 26 de dezembro de 1997, que trata sobre o credenciamento de universidades;
- a Portaria nº 639, de 13 de maio de 1997, que versa sobre o credenciamento de centros universitários, para o sistema federal de ensino superior;
- a Portaria nº 640, de 13 de maio de 1997, que trata do credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores;
- a Portaria nº 641, de 13 de maio de 1997, sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento;
- a Portaria nº 752, de 2 de julho de 1997, que versa sobre a autorização de cursos fora da sede em universidades;
- a Portaria nº 880, de 30 de julho de 1997, que cria uma Comissão Interministerial com a finalidade de definir procedimentos, critérios, parâmetros e indicadores de qualidade para orientar a análise de pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, em Odontologia e em Psicologia;
- a Portaria nº 887, de 30 de julho de 1997, que estabelece procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível superior e sua renovação;
- a Portaria nº 946, de 15 de agosto de 1997, que fixa valores de recolhimento para ressarcimento de despesas com a análise de processos de autorização de cursos de graduação e credenciamento de instituições de ensino superior;
- o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, que regulamenta as instituições de ensino superior;
- a Portaria nº 971, de 22 de agosto de 1997, que define os procedimentos para o cumprimento do disposto no artigo 18, do Decreto nº 2.306 (Informação das instituições de ensino superior sobre condições de ensino-aprendizagem);
- a Portaria nº 2.041, de 22 de outubro de 1997, que define critérios adicionais aos já estabelecidos na legislação vigente, de organização institucional para Centros Universitários;

- a Portaria nº 2.175, de 27 de novembro de 1997, através da qual o Ministro de Estado da Educação e do Desporto, no uso de suas atribuições e considerando o disposto na lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na lei nº 9.391 de 24 de novembro de 1995, e no Decreto nº 2.020 d 10 de outubro de 1996, e considerando ainda que os resultados das avaliações realizadas pelo MEC constituem-se em indicadores de qualidade e de desempenho de cursos e instituições de ensino superior, resolve adotar providências;
- o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o artigo 80 da LDBEN (lei nº 9.394/96) e que trata de educação a distância;
- a Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998, que normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância;
- a Portaria nº 302, de 7 de abril de 1998, que normatiza os procedimentos de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior;
- o Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998, que altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto nº 2.494 e trata da delegação de competências na promoção de atos de credenciamento;
- o Protocolo para a Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior, de 15 de dezembro de 1998, através do qual as 52 instituições Federais de Ensino Superior – IFES declaram ser cientes da função social e do papel estratégico que desempenham;
- a lei nº 9.678, de 1998, que determina a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior;
- a Portaria 612, de 12 de abril de 1999, que dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos seqüenciais de ensino superior;
- a Portaria nº 2.297, de 8 de novembro de 1999, que dispõe sobre a constituição de comissões e procedimentos de avaliação e verificação de cursos superiores;
- os Pareceres do Conselho Nacional de Educação (Parecer CEB/CNE nº 05/97, de 11 de maio de 1997, sobre proposta que regulamenta a LDBEN nº 9.394/96);
- o Parecer CEB/CNE nº 15/98, de 1º de janeiro de 1999, que trata das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio); o Parecer CEB/CNE nº 01/99, de 29 de janeiro de 1999, sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível de Ensino Médio; e as Resoluções CEB/CNE nº 03/98, de 28 de junho de 1998, que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) e CEB/CNE nº 02/99, de 19 de abril de 1999, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade normal;
- o projeto de lei PLP 18, de 1998, Lei de Responsabilidade Fiscal;
- a Medida Provisória nº 1.917, de 1999, que determina sobre o Programa de Demissão Voluntária, Jornada Reduzida de Trabalho e Licença sem remuneração;

- a Proposta para o Documento ‘Roteiro e Metas para Orientar o Debate sobre o Plano Nacional de Educação’, do MEC/INEP;
- o projeto final do Plano Nacional de Educação elaborado pelo MEC;

Dentre as principais fontes primárias e quadros de referência, elaborados pela sociedade civil junto a suas organizações de classe e seus sindicatos para orientar as ações de seus representantes no Congresso Nacional, destacam-se:

- a ‘Carta de princípios’, publicada na Revista da ANDE em 1981;
- a ‘Carta de Goiânia’, de 1986;
- o Projeto de Lei nº 1.258/A de 1.988 (do Sr. Octávio Elísio);
- o projeto de LDB: Substitutivo do relator, deputado Jorge Hage;
- documentos preliminares que antecederam a elaboração final do Plano Nacional de Educação do MEC;
- o projeto do “Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira” elaborado pelo movimento docente reunido em torno ao I e II CONED, dos anos 1996 e 1997;
- o Caderno de Textos do III CONED, de 2000;
- o parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação, de 1997;
- os Documentos preliminares discutidos em reunião de grupo de trabalho constituído pela ANPED para examinar proposta de plano nacional do executivo, de outubro de 1997;
- o Caderno de Textos do 42º CONAD, de junho de 2000;
- o Caderno de Textos do 41º CONAD, de novembro de 2000;
- o Caderno de Textos do 40º CONAD, de junho de 2000; Cadernos de Textos do 39º CONAD, de novembro de 1999;
- o Caderno de Textos do 38º CONAD, de julho de 1999;
- o Caderno de Textos do 21º Congresso da ANDES/SN, de 2002;
- o Caderno de Textos do 20º Congresso da ANDES/SN, de 2001;
- o Caderno de Textos do 19º Congresso da ANDES/SN, de fevereiro de 2000;
- o Caderno de Textos do 18º Congresso da ANDES/SN, de fevereiro de 1999;
- o Caderno de Textos do 17º Congresso da ANDES/SN;
- periódicos da ANDES/SN, da APUFPR e da ADUNICAMP publicados entre os anos 1995 e 2001;

- o protocolo elaborado pela ANDES-SN e o MEC para a Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior, em 1988;

Também serão utilizadas fontes secundárias, publicações e pesquisas desenvolvidas por professores que, pela sua qualidade e importância, podem ser consideradas como obras clássicas da filosofia e da história da literatura educacional brasileira, imprescindíveis para a compreensão e o desenvolvimento do presente objeto de estudo.

O aprofundamento do trato com as fontes conduz ao terceiro princípio, que consiste em encontrar as relações entre o particular e o universal e a necessária relação dos fenômenos locais com os nacionais, e destes com os internacionais. “Trata-se aqui não apenas de se evitar tomar o que é local ou nacional pelo universal e vice-versa mas também de se detectar em que grau o local e o nacional constituem expressões de tendências que se impõem internacionalmente.” (SAVIANI, 1996a: 11) Partindo do pressuposto de que são as condições materiais concretas as que determinam as formas de ser e do pensar, cabe, então, fazer uma análise das circunstâncias históricas que motivaram a reforma, das crises e modificações ocorridas no modo de produção capitalista a partir das décadas de oitenta e noventa, que inspiraram o processo de mudanças ocorrido na sociedade brasileira e que originaram os diferentes projetos político-educativos colocados hoje em debate.

O marco histórico adotado também coincide com uma tendência internacional de reformas e mudanças que caracterizou principalmente os países de América Latina nas décadas de setenta e oitenta, pois é nessa época que ocorreu, nesses países, a desagregação das ditaduras e dos governos totalitários e fascistas surgidos, que deram solidez até então ao modelo econômico anteriormente vigente.

Esses marcos históricos – que também datam e situam no tempo e no espaço o começo da terceira grande crise do capitalismo – são caracterizados por uma profunda reorganização interna dos estados nacionais latino-americanos e ao mesmo tempo demarcam a desagregação dos modos de produção anteriormente existentes, favorecendo o surgimento de uma outra realidade de natureza lógica e histórica diferente. O processo de reorganização também atingiu os países capitalistas centrais.

Por último, o pano de fundo de todo o processo investigativo deve reconhecer a importância da pesquisa histórica, como algo que não é desinteressado e que responde a necessidades e exigências do presente.

Trata-se, antes, da própria consciência da historicidade humana, isto é, a percepção de que o presente se enraíza no passado e se projeta no futuro. Portanto, eu não posso compreender radicalmente o presente se não compreender as suas raízes, o que implica o estudo de sua gênese. (SAVIANI, 1996a: 12)

A partir da perspectiva teórico-metodológica adotada, pode-se afirmar que “Todo fato social é um fato histórico e inversamente” pois fica evidente a existência de uma radical historicidade do ser e do pensar. (GOLDMANN, 1984: 17) Consequentemente, o processo de produção de idéias tem sua raiz fundante no tempo. E a inteligibilidade das idéias e dos fatos sociais vai ser desvelada a partir da compreensão de sua historicidade, pois: “O que os homens procuram na história são as transformações do sujeito da ação no relacionamento dialético homem-mundo, *são as transformações da sociedade humana.*” (GOLDMANN, 1984: 23)

Nos princípios metodológicos verificou-se que o primeiro diz respeito ao caráter concreto do conhecimento histórico-educacional, pois o conhecimento em geral e, especificamente, o conhecimento histórico-educacional configuram um movimento que parte do todo caótico (síncrise) e atinge, através da abstração (análise), o todo concreto (síntese). Perante isso, uma das principais tarefas abordada no transcurso do conhecimento e da análise das fontes foi a elaboração das categorias – entendidas aqui como formas essenciais de interpretação filosófica, que permitem a apreensão do real – indispensáveis para poder compreender as complexas relações que compõem a realidade e que caracterizam a educação como fenômeno concreto. Com elas, lograr-se-á estabelecer as conexões com as leis universais do pensamento e do desenvolvimento do conhecimento.²²

²² Enquanto graus do desenvolvimento do conhecimento humano, as categorias são “... formas do pensamento que expressam termos mais gerais que permitem ao homem representar adequadamente a realidade, e como tais, são generalizações de fenômenos e processos que existem fora da nossa consciência e produto da ação cognitiva dos homens sobre o mundo exterior.” (GAMBOA, 1996a: 22) Elas são históricas, pois seu processo de formação e aparecimento está ligado ao grau de desenvolvimento do conhecimento ao qual seu conceito está relacionado. Também têm uma função metodológica importante, pois nos permitem realizar o

A inter-relação entre o lógico e o histórico é aqui um pressuposto fundamental. Assim sendo, a pesquisa terá dois momentos fundamentais: o estudo de sua história, levando em consideração as condições da produção do objeto; e o estudo gnosiológico das legislações e das produções teóricas, que regulam a atual reforma educativa em curso (GAMBOA denomina esse tipo de processo de ‘a lógica do objeto’). “Na integração desses dois momentos que mutuamente se explicitam, construímos o concreto histórico, novo conhecimento sobre o objeto, como síntese mais rica que nos permite sua compreensão lógico-gnosiológico e a explicitação das tendências históricas de seu desenvolvimento.” (GAMBOA, 1996a: 39)

Através do conhecimento (que se define aqui como atividade humana indispensável), decompõe-se o todo que caracteriza a realidade com a finalidade de poder atingir sua essência. Assim sendo, o conhecimento humano é uma tomada de consciência do sujeito da ação de sua vida histórica e social. (GOLDMANN, 1984)

Conhecendo a realidade será possível separar o fenômeno da essência, o secundário do que é primordial; também será possível demonstrar a coerência interna da realidade e seus caracteres específicos. O entendimento da realidade enquanto totalidade concreta vai exigir uma compreensão dialética, pois a realidade é “... essencialmente contraditória e em permanente transformação.” (KONDER, 1998: 08) A razão do esforço por conhecer a realidade total e concreta – ainda que se saiba que vai ser difícil atingir tal finalidade, a não ser de uma maneira parcial e limitada – reside no fato de ela ter uma localização histórica e responder a múltiplas determinações. Apoiando-se na lógica dialética, a realidade aqui vai ser definida como a síntese de múltiplas determinações. (Cf. MARX, 1978)

O conjunto de leis, decretos, portarias e propostas pedagógicas apresentadas na forma de reformas educativas fazem parte da realidade concreta que existe independentemente do sujeito desta pesquisa. Segundo KOSIK (1995), a realidade é a unidade entre fenômeno e essência que ocorre num contexto histórico determinado. E, como lembra GAMBOA (1996a), o passo do fenômeno à essência não se dá diretamente,

movimento que vai do conhecido ao desconhecido e vice-versa; tampouco são um compartimento estanque, pois deverá existir inter-relação e explicação mútua entre elas. Embora umas se apresentem como sendo vitais e outras secundárias, as categorias não devem ser tratadas de maneira isolada e sim de maneira conjunta. (Cf. GAMBOA, 1996a)

sendo possível sua obtenção através de mediações. Segundo o autor, o conceito de mediação se entende como sendo

... uma lógica do pensamento, mediante a qual se pretende captar o movimento da realidade sócio-histórica com as suas particularidades e determinações. [...] Nesse sentido, o objeto é uma construção no pensamento, é necessário o uso de categorias concretas, historicamente determinadas na perspectiva da amplitude das conexões com a totalidade concreta a que se referem. Nesse sentido, os conceitos e as categorias exigem sempre um substrato concreto e desempenham uma função teórico-metodológica. (GAMBOA, 1996a: 40)

Para compreender a lógica das propostas para a educação nacional haveria, pelo menos, dois caminhos possíveis. Num deles, a ênfase seria colocada na análise das leis, decretos, portarias, etc. que regulamentam a reforma – que contêm a proposta político-pedagógica do Ministério da Educação – e nos projetos de leis e propostas alternativas elaborados pelo conjunto da sociedade civil junto a seus organismos de classe. A ênfase localiza-se, portanto, nos produtos da reforma. No outro caminho, em vez da análise do produto, seu processo é privilegiado, ou seja, a ênfase recairia em como as distintas medidas legais e pedagógicas foram sendo construídas no fervor dos debates que envolveram os diversos sujeitos políticos, no seio do Congresso Nacional.

Na presente pesquisa serão consideradas ambas as abordagens, pois, se for observada a história da educação do Brasil, fica claro que a compreensão de uma reforma exige, além do ‘produto’ aprovado (na forma de leis etc.), a compreensão de seu processo histórico. Sobre este ponto, estudos desenvolvidos por SAVIANI constataram que, via de regra, muitas pesquisas têm se debruçado no produto final das legislações de ensino fazendo, quando muito, comparações dos textos finais aprovados com o texto do projeto original. Como constatou o autor,

São raros os estudos que se dedicam a reconstruir a gênese da lei. E mesmo esses, por limitações da perspectiva teórica de análise, tendem a privilegiar o plano descritivo. Com isso perdem a possibilidade de iluminar a compreensão do produto pela via do exame do modo de como foi produzido. (SAVIANI, 1999a: 02)

Este procedimento metodológico (a reconstrução da gênese da lei), além de enriquecer as análises abrange, pois, nesta perspectiva, se precisa levar em conta os

movimentos da polifacética vida política brasileira e as relações desta com o conjunto da sociedade civil que influem e determinam diretamente os rumos da educação quando esta é objeto de regulamentação jurídica no Congresso Nacional. Mesmo estando cada caminho metodológico dotado de virtudes próprias, com a eleição isolada de um deles corre-se o risco de se desenvolver uma análise parcializada, limitada. Em função do meu objeto de estudo, nesta pesquisa foram consideradas ambas as abordagens.

Como já se viu na apresentação das fontes, constata-se que existem projetos político-pedagógicos de naturezas diferentes e provavelmente antitéticas, que vislumbram – na sua complexidade – o confronto de princípios e idéias no que diz respeito a concepções de homem, de educação e de sociedade.²³ A atividade política que expressa o confronto dessas propostas – materializadas na forma de projetos de leis – ocorre, via de regra, no Congresso Nacional. Assim sendo, o Congresso Nacional ocupa um lugar central para a compreensão da atual reforma educativa que se encontra em andamento, pois ele é o fórum privilegiado no qual ocorre a elaboração, a discussão e a aprovação das diferentes políticas para a educação nacional.

Para entender a atividade desenvolvida pelos representantes políticos das propostas político-pedagógicas colocadas em debate no Congresso Nacional, passa a ser relevante a compreensão do lugar que ocupa essa instituição política na própria superestrutura. Nesta perspectiva, passa a ser relevante a análise dos fatos a partir da teoria ampliada do Estado de GRAMSCI, na qual:

... Estado: sociedade política + sociedade civil... (2000: 244)

Entende-se, como sociedade política, ao aparelho de governo propriamente dito – Estado em sentido estrito; legalmente aceito, seria “... hegemonia couraçada de coerção.” (Idem., p. 244) Nesta lógica, aqui a sociedade civil seria o conjunto de aparelhos ‘privados’ de hegemonia pertencentes ao resto da sociedade.

²³ Ao ser produto das relações sociais historicamente determinadas, as propostas educativas são entendidas como fatos históricos e verificáveis, pois elas têm conteúdo concreto e formulação lógica.

A divisão de poderes que existe num determinado Estado é o resultado da luta entre a sociedade civil e a sociedade política de um determinado período histórico. Segundo GRAMSCI, "... toda a ideologia liberal, com suas forças e fraquezas, pode ser resumida no princípio da divisão de poderes." (Idem., p. 235) De acordo com o autor, a divisão de poderes do Estado (a sociedade política) está configurada nos países capitalistas da seguinte forma:

Unidade do Estado na distinção de poderes: o Parlamento, mais ligado à sociedade civil; o Poder Judiciário, entre o Governo e Parlamento, representa a continuidade da lei escrita (inclusive contra o Governo). Naturalmente, os três poderes são também órgãos da hegemonia política, mas em medida diversa: 1) Parlamento; 2) Magistratura; 3) Governo. (GRAMSCI, 2000: 235-6)

Neste contexto, dos poderes pertencentes ao Estado, o que está mais próximo da sociedade civil é o Parlamento. É nele que a sociedade civil marca presença através de seus representantes. Segundo SAVIANI (1999a), como nas condições próprias das estruturas sociais divididas em classes, a sociedade se encontra dividida em uma multiplicidade de grupos com interesses diferentes e antagônicos, suas organizações constitutivas assumem predominantemente a forma de partidos. Na opinião de Antônio GRAMSCI, os partidos políticos "... nascem e se constituem como organização para dirigir a situação em momentos historicamente vitais para suas classes." (2000: 61) E para SAVIANI, "Com efeito, trata-se efetivamente de partes da sociedade que constituem agrupamentos com interesses comuns que se organizam para a defesa e ampliação de seus interesses." (1999a: 03)

Com os partidos políticos ocorre o mesmo que com o conceito de Estado, pois se pode distinguir a existência de partidos políticos e dos partidos ideológicos:

O partido político é o organismo da sociedade civil que se relaciona diretamente com a sociedade política, visando a posse, controle ou fiscalização do aparelho governamental. Já os partidos ideológicos formam a própria base da sociedade civil, relacionando-se indiretamente com a sociedade política através dos partidos políticos. Em consequência, os partidos políticos estão diretamente representados no Parlamento, enquanto que os partidos ideológicos aí se fazem representar de modo mediato, ou seja, pela mediação dos partidos políticos. (SAVIANI, 1999a: 04)

A existência dos partidos políticos e ideológicos está historicamente determinada. Mesmo assim, a sociedade política pode chegar a apresentar uma faceta extrema, no sentido de que “Tem-se uma forma extrema de sociedade política: ou para lutar contra o novo e conservar o que oscila, fortalecendo-o coercivamente, ou como expressão do novo para esmagar as resistências que encontra ao desenvolver-se, etc.” (GRAMSCI, 2000: 263) Mas, enquanto a sociedade política não se apresenta como expressão do novo que leve à superação da sociedade dividida em classes, a sociedade civil pode expressar suas reivindicações no próprio interior da sociedade política através de seus representantes políticos – seus legisladores – nas duas casas do Parlamento.

Além dos partidos políticos e ideológicos, outra categoria importante que está localizada no interior da sociedade civil é a categoria ‘movimentos sociais’. Eles são processos sociopolíticos e culturais da sociedade civil, num universo de forças sociais em conflito. Assim sendo, a sociedade civil representa o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico.

Segundo GOHN, (2000),

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes ou camadas sociais, articulados em certos cenários da conjuntura sócioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivificados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. (...) Os movimentos participam portanto da mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas poderá ser tanto progressista como conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articulados, em suas densas redes; (...) (2000: 251-2)

De acordo com a autora, as ações dos movimentos sociais comportam dois tipos de cenários: o interno e o externo. Eles são duas partes constitutivas de uma mesma realidade. O cenário interno está composto pelas demandas, emanadas dos valores, crenças e ideologias adotadas. O cenário externo é o meio sóciopolítico e cultural no qual o movimento se insere e as relações com seus opositores, grupos estatais e demais agências da sociedade política. Enquanto ações sóciopolíticas construídas por atores sociais, os movimentos sociais se estruturam a partir de demandas, reivindicações e de um repertório

de ações coletivas geradas no interior delas. Além das descritas, outras categorias que conformam o universo dos movimentos sociais são ‘participação’, ‘direitos’, ‘cidadania’, ‘identidade coletiva’ e ‘exclusão social’. Dentre as principais categorias, a participação passou a ser um dos principais termos articuladores das demandas e das reivindicações dos movimentos sociais; ela é concebida como participação da sociedade civil que, na busca de seus *direitos*, reivindica o acesso a um status de ‘cidadania’ que permita superar a ‘exclusão social’ que se quer combater. (Cf. GOHN, 2000)

Desta forma, finaliza-se a apresentação dos textos, do contexto e dos fundamentos teórico-metodológicos que norteiam a presente pesquisa.

É importante retomar que o ponto de partida para a compreensão da atual reforma educativa está na percepção do caráter concreto do conhecimento histórico-educacional, através da configuração de um movimento que parta do todo caótico (síncrise) e atinja, através da abstração (análise), o todo concreto (síntese). Baseado no pressuposto de que são as condições materiais concretas as quais determinam as formas de ser e do pensar, cabe então iniciar a exposição com a análise das circunstâncias históricas que motivaram a reforma, em especial das condicionantes que desencadearam o surgimento de sujeitos políticos que, articulando-se no seio da sociedade civil e mais tarde da sociedade política, acabaram elaborando propostas político-pedagógicas de natureza diferente e antitética para os destinos da educação nacional.

Este será o tema tratado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO II

A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA (1988 – 2001)

Depois de apresentar o objeto, o contexto e os fundamentos teórico-metodológicos que norteiam a presente pesquisa, neste capítulo tratar-se-á de quais circunstâncias históricas motivaram a realização de um novo ordenamento legal para a educação nacional, do percurso histórico e dos condicionantes lógicos da atual reforma educativa que teve suas origens quando, após de aprovada a nova Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, dá entrada, no Congresso Nacional, o projeto de lei nº 1.258/88 versando sobre diretrizes e bases para a educação nacional. Logo após tratar-se-á o conjunto de leis, medidas provisórias, emendas constitucionais, decretos e portarias que regulamentam a nova lei maior da educação – conjunto este que também é conhecido no âmbito educativo como sendo a legislação complementar à LDBEN – até a aprovação do Plano Nacional de Educação, que ocorre em 09 de janeiro de 2001.

Para atingir esse objetivo, realizou-se estudo que procurou detectar as vicissitudes e as estratégias de sustentação política que caracterizaram os distintos momentos pelos quais tiveram de passar as novas leis para a educação no processo de sua elaboração, discussão e aprovação. Assim sendo, procurou-se identificar não só as origens das propostas como também os momentos mais significativos no processo de tramitação da nova legislação e da definição da política educacional no Congresso Nacional. Concomitantemente a isso, procuraram-se identificar os pressupostos filosóficos que orientaram as propostas e seus sujeitos históricos.

O conteúdo deste capítulo foi organizado da seguinte forma: primeiro são apresentados os procedimentos jurídicos e legais pelos quais uma proposta de lei tem de passar até chegar a ser aprovada na sua versão final. Tais procedimentos estão explicitados na própria Constituição de 1988 e também nos regimentos internos das Comissões Temáticas da Câmara de Deputados e do Senado nacional, elaborados por elas mesmas, cada vez que as comissões são constituídas para tratar de projetos de lei com fins específicos.

A seguir apresenta-se o percurso histórico da reforma educativa, isto é, a história das origens das diferentes propostas, concretizadas nas formas de leis, decretos, planos, etc. e as instâncias pelas quais esses projetos de lei tiveram que passar até chegar a sua aprovação final. A ênfase recai em como as distintas medidas legais e pedagógicas foram sendo construídas no fervor dos debates que envolveram diversos sujeitos da sociedade política e também da sociedade civil, procurando identificar os antecedentes históricos, os determinantes políticos, lógicos e ideológicos na produção dos documentos e principalmente a seus mentores. À guisa de conclusão, no final do capítulo são apresentadas algumas considerações preliminares.

Na tentativa de dotar este texto de uma seqüência temática e lógica, os assuntos vinculados com os antecedentes históricos, os determinantes políticos e ideológicos na produção dos documentos e propostas para a LDBEN e de sua legislação complementar são apresentados no começo e, os assuntos vinculados ao Plano Nacional de Educação (PNE), são desenvolvidos no final do capítulo. As análises priorizaram os momentos mais significativos do processo de tramitação da nova legislação educacional pois, como o que se pretende é realizar um balanço político das políticas educacionais no seu conjunto, o tratamento detalhado do ocorrido no Congresso Nacional inviabilizaria a realização deste trabalho. Por esta causa, as análises priorizam e aprofundam as propostas onde elas se apresentavam mais antagônicas e respondem aos anseios originários de seus formuladores.

O ponto de partida da reforma se inicia com a discussão de uma nova lei de diretrizes e bases para a educação nacional, em outubro de 1988. Após um longo período de tramitação no Congresso Nacional, assim que a lei é aprovada, ela começa a ser regulamentada. A última e talvez a mais importante das políticas públicas aprovadas para a educação nacional após a aprovação da lei de diretrizes e bases foi o Plano Nacional de Educação (PNE), em 09 de janeiro de 2001. O PNE, além de completar o processo de reformas empreendido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, é a principal das medidas decorrentes da aprovação da LDBEN e também a que define mais claramente as concepções de homem, educação e sociedade das propostas colocadas em debate.

Como um dos objetivos deste capítulo é desenvolver um estudo global da reforma educativa, procurar-se-ão identificar os momentos mais significativos do processo de

reformas, nos quais as propostas colocadas em debate na sociedade e no Congresso Nacional se apresentaram mais antagônicas e antitéticas. Portanto, os dispositivos jurídicos em que os projetos político-pedagógicos ficam mais claros e evidentes serão mais focalizados. Nessa perspectiva, quando se trata da trajetória de produção do projeto de LDBEN, prioriza-se o projeto de lei originário, isto é, o nº 1.258/88, o PLC nº 101, de 1993 e também o texto finalmente aprovado e definido como a lei nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996. De fato, o primeiro explicita os interesses dos setores da sociedade civil organizada que defendem a educação pública, o segundo foi produto de intensas negociações com setores da sociedade política e da sociedade civil e, o terceiro, os anseios do Poder Executivo para essa matéria. Em seguida, ao se tratar da regulamentação da LDBEN, analisam-se os diversos textos, propostos pelo Executivo, a maioria dos quais aprovados no Congresso Nacional. Finalmente, ao se tratar da principal medida decorrente da aprovação da nova LDBEN – do PNE – o foco recairá na análise das propostas do “Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira”, consolidada na plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação (II CONED)¹ de 1997 e da proposta de plano do MEC e do Poder Executivo para a educação nacional, também elaborada pelo governo, no ano de 1997.

No Brasil, a elaboração das políticas públicas para a educação nacional ocorre, via de regra, no Congresso Nacional. Na sua globalidade, o processo de tramitação das leis e a definição das políticas educacionais da atual reforma podem ser divididos em dois momentos. Um, que vai da promulgação da Constituição Federal em 1988 até a eleição de Fernando Henrique Cardoso como presidente da República, em 1995. E, o segundo momento, vai da posse do presidente, em 1995, até a aprovação da última das políticas públicas educativas mais importantes, o PNE, em 09 de janeiro de 2001. Nesses diferentes momentos, a elaboração e a aprovação de cada dispositivo jurídico tiveram, como pano de fundo, perspectivas sociais, lógicas e políticas diferentes, que permitem identificar as mudanças ocorridas nos aspectos ideológicos nas esferas do poder, na metodologia de ação do Estado e também nas estratégias de sustentação política diferentes, utilizadas pelos representantes políticos das propostas para a aprovação das políticas educativas.

¹ Realizado na cidade de Belo Horizonte, MG, em 9 de novembro de 1997.

Conforme já vimos no Capítulo I, apesar de, na vasta revisão bibliográfica e nas atividades de pesquisa realizadas sobre política e educação nacional, constatar-se a existência de estudos que tratam de algumas das diferentes leis de ensino aqui analisadas, percebe-se, no entanto, a inexistência de um estudo que objetive a análise da atual reforma educativa no seu conjunto. Apelando à inter-relação entre o lógico e o histórico tenta-se construir o concreto histórico da atual reforma educativa. Na integração desses dois tipos de conhecimento, que mutuamente se explicitam, constrói-se um novo conhecimento sobre o objeto, que trará como resultado uma síntese mais rica que permitirá sua compreensão lógico-gnosiológica e a explicitação das tendências históricas de seu desenvolvimento. (GAMBOA, 1996a)

O estudo deste tema, numa perspectiva global, contribuirá para o melhor entendimento da razão de ser e dos limites da reforma educativa empreendida nos governos de Fernando Henrique Cardoso, e das ações de setores organizados da sociedade civil junto ao movimento defensor do ensino público e gratuito, entendimentos que nos conduzirão à comprovação das hipóteses da tese, explicitadas no primeiro capítulo.

2.1. Os dispositivos jurídicos dos processos legislativos para a elaboração de leis para a educação nacional

Na República Federativa do Brasil, os três poderes fundamentais que alicerçam a organização da vida política do país são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Senado Nacional. Dentre as múltiplas atribuições que cabem ao Congresso Nacional, há a responsabilidade pelo processo legislativo e que compreende a elaboração de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. (Cf. BRASIL, 1999a)

Conforme se lê na Constituição Federal de 1988, as iniciativas para a elaboração de uma proposta de lei podem originar-se de diferentes maneiras. De acordo com o artigo 61 da Carta Magna,

A iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, 1999a: 52)

Entretanto, no texto constitucional aparecem uns conjuntos de matérias que podem ter iniciativa exclusiva. Por exemplo, são de iniciativa do presidente da República as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas (art. 61, & 1º – I); que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos, o aumento da remuneração dos mesmos; sobre a organização administrativa e judiciária, tributária e orçamentaria dos serviços públicos e do pessoal administrativo; sobre a organização do Ministério Público e da Defesa Pública dos Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e da União dentre outras. (art. 61, & 1º – II) Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República também poderá adotar Medidas Provisórias com força de lei. (artigo 62) E a votação dos projetos de lei de iniciativa dele, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores deve ter início, obrigatoriamente, na Câmara dos Deputados. (artigo 64) (Idem, 1999a)

A Constituição Federal também prevê a possibilidade de que a sociedade civil possa encaminhar projetos de leis, denominados projetos de iniciativa popular, através de seus representantes políticos no Congresso Nacional. As iniciativas populares deverão ter origem na Câmara dos Deputados e serão exercidas através da apresentação à Câmara de projeto de lei subscrito por um percentual mínimo do eleitorado nacional.²

De acordo com a Constituição de 1988, as iniciativas para apresentar um projeto de lei podem se originar em qualquer das duas Câmaras. Iniciando-se numa delas, o projeto deve tramitar na sua câmara original até ser aprovado pelo seu plenário em caráter final. Uma vez aprovado, o projeto de lei passa para a outra câmara para ser debatido na comissão específica (no caso de uma lei sobre educação, o debate ocorreria na Comissão de Educação) e no seu plenário até que obtenha sua aprovação final. O projeto de lei que é aprovado por uma das Casas, deverá ser revisto pela outra em um só turno de discussão e

² De acordo com o parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal, “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” (BRASIL, 1999a: 53)

aprovação. Caso receba emendas, o projeto deverá voltar para sua Casa de origem e, uma vez que as mudanças são apreciadas, ele finalmente é encaminhado para o presidente da República para receber sua sanção presidencial. (artigo 65) No caso de o projeto não sofrer alteração nessa segunda fase, assim que ele é aprovado também é encaminhado para o presidente da República para efeitos de sanção presidencial. Se o presidente considerar que o projeto no todo ou em partes é inconstitucional ou contrário ao interesse público, pode vetá-lo total ou parcialmente. (artigo 66, & 1º)

O presidente, concordando com o teor do projeto, faz com que a lei seja sancionada; caso contrário, se o projeto de lei é vetado em algum de seus artigos, deve retornar ao Congresso para serem apreciados os vetos que podem ter dois destinos: ou são mantidos ou são derrubados. Uma vez passada essa instância, o projeto de lei é aprovado na versão que o Parlamento determinou.

Apesar de, ao se elaborarem e aprovarem leis para a educação nacional, os projetos – independentemente de quem tenha a iniciativa – serem regidos pelos procedimentos supracitados, isso não impede que algumas vezes os regimentos internos das comissões parlamentares sejam intencionalmente modificados. Na história política do Brasil, tem ocorrido esse tipo de acontecimento. No estudo dos processos legislativos para a educação nacional constata-se que, quando se colocam em jogo interesses que fazem os diferentes Poderes, ou os integrantes do Poder Legislativo, divergirem em suas finalidades, ocorrem mudanças que alteram intencionalmente o rumo dos fatos e acabam favorecendo, quando existe mais de uma proposta, uma em detrimento da outra.

Isso ocorreu recentemente na Assembléia Constituinte de 1987/88, durante discussão do texto da futura Constituição.³ Isso também ocorreu, como se verá, quando da tramitação da LDBEN de 1996 e voltará a ocorrer com a tramitação do PNE, quando este ingressa no Congresso Nacional em 1998. Conforme se verá, neste capítulo, a LDBEN, no começo de sua tramitação, seguiu os procedimentos constitucionais e, em determinado

³ Em princípio, o regimento interno da Assembléia Constituinte de 1987/88 previa que, no primeiro turno, as emendas deveriam restringir-se a um só dispositivo ou a mais de um quando tratadas questões correlatas. Em segunda instância, as emendas só poderiam ser consideradas quando tratassem de sanar omissões, erros e contradições dos textos. Com a mudança de regimento feita, as emendas com mais de 280 assinaturas puderam alterar títulos inteiros, capítulos e/ou artigos.

momento, interesses antagônicos fizeram com que dois projetos de natureza antitética se confrontassem; valendo-se das mudanças regulamentais introduzidas intencionalmente no seio da Comissão de Educação do Senado Nacional, os representantes políticos do Poder Executivo lograram alterar os rumos do projeto original; numa segunda instância, os representantes do Executivo conseguem, através de uma manobra regimental, aprovar finalmente sua proposta para a lei, através da apresentação de projeto substitutivo próprio na Comissão de Constituição e Justiça do Senado.

Uma vez que os processos legislativos para a elaboração e a aprovação dos dispositivos jurídicos específicos para a educação nacional foram tratados, apresentamos agora o próprio processo de reformas, isto é, os diferentes momentos pelos quais a reforma educativa passou no Congresso Nacional.

2.2. A Reforma Educacional pós-1988: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e sua Legislação Complementar

A aprovação dos dispositivos jurídicos da reforma educativa passou por um longo processo de elaboração, caracterizado por momentos históricos nitidamente diferenciados. Apesar da reforma educacional fazer parte de uma mesma conjuntura, cronológica e metodologicamente é possível delimitar dois momentos diferentes, a partir de um fato político que condicionou o processo reformista da educação nacional no seu conjunto: as eleições de 1994, que elegem Fernando Henrique Cardoso como presidente da República.

Assim sendo, o primeiro momento abrange o ocorrido com a elaboração da legislação educacional no período 1988-1994 e, o segundo momento, o ocorrido entre os anos de 1994 e 2001.

2.2.1. O primeiro momento da reforma educacional (1988 – 1994)

O primeiro momento teve início em dezembro de 1988 quando, depois de promulgada a Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, o deputado Octávio Elísio (PSDB) apresenta na Câmara Federal o projeto de lei, identificado com o número 1.258 A/88, fixando as bases e diretrizes da educação nacional. O projeto, que era a síntese da sistematização de idéias realizada por forças progressistas aglutinadas em torno da comunidade educacional, ficou caracterizado por ser a primeira tentativa de regulamentar a educação escolar após a aprovação da Constituição Cidadã e também por ele ser originário do pensamento educacional formulado coletiva e democraticamente pelos trabalhadores da educação, suas organizações e seus sindicatos, durante o processo constituinte.

A sistematização de idéias para a definição das diretrizes e bases da educação nacional começou a ser realizada em meados da década dos anos oitenta, quando as forças progressistas defensoras do ensino público começaram a elaborar suas propostas e a debetê-las em diferentes eventos, com a finalidade de garantir, na então futura Constituição Federal de 1988, a competência da União para legislar sobre educação nacional. Nesse processo de sistematização de idéias, as Conferências Brasileiras de Educação se constituíram num fórum privilegiado, no qual os diferentes partidos ideológicos progressistas – em especial os relacionados com o âmbito da defesa da educação pública, reuniam-se para elaborar suas propostas.

As Conferências se originaram quando três entidades de cunho acadêmico-científico – ANPED, o CEDES e a ANDE – surgidas em fins da década de setenta se reuniram para organizá-las. Enquanto fóruns de debate e de elaboração de propostas, as Conferências procuraram discutir os principais problemas educativos nacionais; a intenção dos organizadores fica evidente quando se verificam quais temas eram escolhidos como centrais, posto que seus organizadores procuravam facilitar o debate em torno dos problemas educativos mais graves e relevantes.

A primeira Conferência Brasileira de Educação foi realizada no ano de 1980 na cidade de São Paulo (PUC/SP), e teve como tema central “A política educacional”; na ocasião ela reuniu em torno de mil quatrocentos participantes. Em junho de 1982, realizou-

se a II Conferência, na cidade de Belo Horizonte; convocada para tratar do tema “Educação: perspectiva na democratização da sociedade”, dela participaram duas mil pessoas. Em outubro de 1984, realiza-se na cidade de Niterói (na Universidade Federal Fluminense) a III Conferência, “Da crítica às propostas de ação”, que contou com a participação de cinco mil profissionais. A IV Conferência Brasileira de Educação, em Goiânia, teve como tema central “A educação na nova Constituição”. Foi a mais populosa, pois na ocasião congregou seis mil participantes, num momento de intensas mobilizações do povo brasileiro em torno de questões básicas; através de uma forte militância e da elaboração de propostas para os diversos âmbitos sociais, os setores organizados da sociedade civil procuravam na época a democracia.

Mesmo tendo que encarar seus problemas específicos, os movimentos sociais organizados em prol da democracia entendiam que sua consolidação econômica, social e política continuava sendo a meta fundamental das principais mobilizações populares, uma vez que as políticas governamentais da Nova República eram consideradas insuficientes, pois não resolviam os graves problemas da maioria da população. Foi assim que, declarando-se cientes de suas responsabilidades, os profissionais da educação participantes da IV Conferência se comprometeram na construção de uma nação democrática colocando, além de seu poder de crítica, suas capacidades profissionais e sua vontade política para a superação dos obstáculos que, na opinião deles, impediam a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro. Como resultado dos trabalhos, foi elaborado um documento (carta de princípios) que recebeu o nome de “Carta de Goiânia”.

A “Carta de Goiânia” explicitava as propostas do movimento docente que, segundo seus subscritores deviam fazer parte da futura Carta Constitucional. Tais propostas procuravam enfrentar os graves problemas sociais, econômicos e de natureza estrutural que impediam a efetiva democratização educativa e política do conjunto da sociedade. A intenção era de que os princípios formulados no encontro fossem inscritos no futuro texto constitucional, a ser discutido na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988.

Dentre os principais princípios explicitados na Carta⁴ estavam os seguintes:

⁴ No total, eram citados, na Carta, 21 princípios.

- A educação escolar é um direito de todos os brasileiros e será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em todos seus níveis de ensino.
- Todos os brasileiros têm direito à educação pública básica comum, gratuita e de igual qualidade, independentemente de sexo, cor, idade, confissão religiosa e filiação política, assim como da classe social ou da riqueza regional, estadual ou local.
- O ensino fundamental com 8 anos de duração é obrigatório para todos os brasileiros, sendo permitida a matrícula a partir dos 6 anos de idade. [...]
- É dever do Estado prover ensino fundamental, público e gratuito, de igual qualidade, para todos os jovens e adultos que foram excluídos da escola ou a ela não tiveram acesso na idade própria, provendo os recursos necessários ao cumprimento desse dever. [...]
- As universidades e demais instituições de ensino superior terão funcionamento autônomo e democrático. [...]
- Os recursos públicos destinados à Educação serão aplicados exclusivamente nos sistemas de ensino criados e mantidos pela União e Municípios. [...]
- É permitida a existência de estabelecimentos de ensino privado, desde que atendam às exigências legais e não necessitem de recursos públicos para sua manutenção.
- O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos. [...] (Carta de Goiânia, 1986: 7-9)

A Carta ainda considerou indispensável a elaboração de uma nova lei de diretrizes e bases para a educação nacional, a partir dos princípios a serem inscritos na futura Carta Constitucional.

Em maio de 1988, a Assembléia Constituinte chegou a uma fase final, correspondente à votação em plenário dos dispositivos que iriam integrar a nova Constituição. Atingido o objetivo,⁵ o movimento de professores, congregados na X Reunião Anual da ANPED,⁶ direcionou seus esforços em torno da elaboração das novas diretrizes e bases para a educação nacional. Em princípio, as intenções do movimento docente eram tratar das bases e diretrizes da educação na X Reunião Anual da ANPED e incluir suas propostas no número 13 da Revista da ANDE (Universidade e Sociedade). Como dado

⁵ Os dispositivos constitucionais aprovados formam parte do Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto, da Seção IV – Da assistência social, da Constituição Federal de 1988.

interessante, observa-se que o plano inicial do movimento docente não previa a formulação de um anteprojeto. Como lembra SAVIANI, “Pensava-se em explicitar o sentido da expressão ‘diretrizes e bases’, reconstituir o seu histórico e destacar a sua importância para a educação, concluindo com a apresentação das exigências que se deveria levar em conta na elaboração da nova LDB.” (SAVIANI, 1997: 36)

De acordo com o Conselho Editorial da revista ANDE nº 13, de 1988, uma vez terminados os trabalhos da Assembléia Constituinte de 1987/88, a questão mais importante para o movimento educacional passou a ser a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). E, para isso, a V Conferência Brasileira de Educação, a ser realizada de 2 a 5 de agosto na cidade de Brasília, escolheu como tema central da reunião “A nova LDBEN”. De acordo com seus organizadores, a V Conferência devia, a partir da contribuição ativa dos educadores, das entidades participantes – em especial do Fórum Nacional de Educação e do produto das propostas finalmente aprovadas na Assembléia Constituinte, elaborar o conjunto de diretrizes que contribuíssem para imprimir, na futura lei máxima da educação, pontos de vista e princípios democráticos.

Foi assim que a revista da ANDE decidiu lançar um número de sua revista de 1988 com tema ‘o sentido das diretrizes e bases’. A pretensão do Conselho Editorial da revista era de que tal artigo servisse como subsídio para os posteriores trabalhos que versassem sobre a futura lei de educação. O texto, publicado na revista em julho de 1988, superou as questões teóricas que deviam caracterizá-lo num primeiro momento e tomou um rumo inesperado, na forma de proposta para o futuro projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional. O artigo, intitulado “Contribuição à elaboração da nova LDB – um início de conversa”,⁷ de autoria de SAVIANI (1988), desenvolveu uma espécie de esboço para a futura lei à guisa de proposta para debate e discussão.⁸ Esse texto serviu de base

⁶ Reunião da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, realizada em Salvador/BA, em 13/08/87.

⁷ O mencionado artigo apareceu publicado na Revista da ANDE – ano 7, nº 13, de 1988.

⁸ O artigo apresentava, na forma de um anteprojeto de lei, os parâmetros e a forma na qual necessariamente devia desembocar o debate, tendo em vista o objetivo de formular uma nova lei de diretrizes e bases para a educação nacional. A proposta de texto para a nova LDB contava com dez títulos e sessenta e oito artigos.

para as discussões e debates, quando da realização da V Conferência Brasileira de Educação, em agosto do mesmo ano, na cidade de Brasília.⁹

O texto foi sendo elaborado e debatido em diferentes instâncias e, ao aprofundar as análises, emergiu a necessidade de somar a ele uma estrutura mais jurídica já que, na opinião do autor, "... concluiu-se que era importante pensar a própria estrutura da lei já que o objetivo era a mobilização dos educadores no sentido de influenciar diretamente junto aos parlamentares no processo de elaboração da nova lei." (SAVIANI, 1997: 36)¹⁰ Foi assim que surgiu um dos primeiros projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional, uma vez que se restabeleceu a legitimidade e legalidade jurídica no país com a Constituição Federal de 1988.

A elaboração do anteprojeto original de nova LDBEN teve a sua redação concluída em fevereiro de 1988; contendo 68 artigos, dispostos da seguinte maneira:

Título I – Dos fins da educação;

Título II – Do direito à educação;

Título III – Do dever e da liberdade de educar;

Título IV – Do sistema nacional de educação;

⁹ A V Conferência Brasileira de Educação foi realizada de 2 a 5 de agosto de 1988. De acordo com CUNHA (1989), no início do segundo semestre, o ambiente não era nada alentador; pairava a idéia de que a V Conferência iria ser mais uma esperança frustrada, pois existia o entendimento de que o evento era nada mais do que 'um fator de crescente desperdício de energias.'

Segundo CUNHA (1989), a V Conferência foi realizada na cidade de Brasília, porque a intenção do movimento docente era a de realizar a reunião bem perto do Congresso Nacional para assim fazer dele alvo das pressões dos educadores, quando da época da aprovação da lei de diretrizes e bases da educação nacional. No entanto, a fixação do local para tal fim não deixou de ser um crasso erro de cálculo, pois, na primeira semana de agosto, ainda sequer tinha sido aprovado o texto final da nova Constituição, de 1988: "Assim, não houve um projeto de lei da CBE, nem um texto contundente, tipo manifesto ou carta, como nas anteriores. Não foram poucos os frustrados com a falta de um anteprojeto de LDB, que pudesse ser subscrito pelo expressivo número dos seis mil participantes." (CUNHA, 1989: 62)

¹⁰ A mobilização dos professores junto ao Congresso Nacional procurava evitar as experiências negativas ocorridas quando da discussão e aprovação do Capítulo da Educação na Assembléia Constituinte de 1987/88. Eis a importância de manter a categoria mobilizada para influenciar diretamente junto aos parlamentares no processo de discussão da lei. "Sem isso correríamos o risco de discutir grandes e relevantes questões que, no entanto, não seriam matéria de uma lei geral de educação ou, mesmo que o fossem, não teríamos clareza sobre a forma em que elas integrariam o texto legal. Em consequência as discussões se perderiam nós nos desviaríamos do alvo principal." (SAVIANI, 1997: 36)

Título V – Da administração da educação e dos conselhos de educação;

Título VI – Da educação fundamental:

Capítulo I – Da educação anterior ao primeiro grau;

Capítulo II – Da educação escolar de primeiro grau;

Capítulo III – Da educação escolar de segundo grau;

Título VII – Da educação de terceiro grau;

Título VIII – Dos professores e especialistas;

Título IX – Dos recursos para a educação;

Título X – Disposições gerais e transitórias. (SAVIANI, 1997: 41)

Mesmo que a proposta de anteprojeto apresentasse num primeiro momento limitações, ela foi concebida com a intenção de encarar de vez um tema que na época era um verdadeiro problema: o da desordem que existia na educação nacional, com altas taxas de analfabetismo, evasão e repetência, produzidas pela constatada inexistência de políticas educativas específicas para a solução desses problemas e também pela inexistência, no país, de um sistema nacional de educação que dotasse a educação de uma organização mais eficiente e coerente. Desta forma, tinha início (na sociedade civil) a elaboração do projeto original da nova lei.

A V Conferência (CBE) realizada em Brasília também contou com a participação de vários parlamentares e nela se discutiu a melhor forma de como encaminhar a proposta da futura LDBEN. O documento final, intitulado “Declaração de Brasília”, apresenta considerações que, segundo os participantes da conferência, eram necessárias para o pleno desenvolvimento da nação. Para eles, qualquer ação educativa devia-se apoiar nas seguintes finalidades:

- formar cidadãos conscientes de seus direitos e responsabilidades frente ao Estado e aos diferentes organismos da sociedade civil;
- permitir que cada qual pudesse alcançar a posição de governante ou de controlador dos dirigentes nas distintas instâncias de gestão democrática;
- fortalecer a unidade nacional e a solidariedade internacional, além de se constituir um processo de integração das artes, da cultura, da ciência e da tecnologia.

O documento também explicitava que a nova LDBEN deveria priorizar a universalização do ensino fundamental e a organização de um sistema nacional de educação. Para atingir essas metas, a “Declaração de Brasília” conclamava todos os educadores a se unirem na luta pela defesa dos princípios aprovados.

À medida que o tema se materializava, a sociedade civil e principalmente os setores organizados dos trabalhadores da educação defensores do ensino público começavam a mobilizar-se, buscando influenciar os parlamentares no processo de construção de uma nova lei, para assim poder adequar, na opinião deles, a educação às necessidades e aspirações da sociedade brasileira. Com a elaboração de um projeto para a nova lei, os setores organizados da sociedade civil defensores do ensino público, gratuito e obrigatório procuravam interferir na política educacional, para assim poder mudar os rumos de uma educação brasileira em crise e atrelada ao passado, por ainda manter laços legais com leis que foram originadas no âmbito do próprio regime militar.¹¹

Quase que coincidindo com os debates promovidos pelo movimento docente organizado e defensor da escola pública, em 5 de outubro de 1988 é aprovada a nova Constituição Federal, a qual continha capítulo específico que tratava da educação nacional.

Sobre essas considerações pode-se inferir que, diferentemente do ocorrido até então na tradição brasileira, este projeto não foi produzido pelo poder Executivo: ele surgiu a partir da iniciativa popular encaminhada junto ao poder Legislativo, tomando como base um projeto que nasceu no interior da própria comunidade educacional. Inclusive, a primeira fase de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional coincide com a parte final do governo do presidente José Sarney; o processo de tramitação deu-se sem a ingerência do Executivo. (Cf. SAVIANI, 1997)

Foi assim que, promulgada a Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, o deputado Octávio Elísio (PSDB) apresentou na Câmara Federal no mês de dezembro desse ano o projeto de lei que, identificado com o número 1.258 A/88, procurava fixar as

¹¹ A lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – que determinava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e as leis 5.540 – Lei da Reforma Universitária, de 28 de novembro de 1968 e 5.692, de 11 de agosto de 1961 – que estabelecia as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, de 11 de agosto de 1971 ainda estavam vigentes. As duas últimas haviam sido elaboradas no auge da ditadura militar.

diretrizes e bases para a educação nacional. A proposta originária do projeto de LDBEN, nas suas origens, tinha 68 artigos e estava dividida em 10 Títulos. Ao entrar na Câmara Federal, ele foi ampliado a 83 artigos. No projeto de lei, definiam-se claramente as diretrizes nos seus três primeiros Títulos e as bases, no resto do texto da lei.

A respeito das diretrizes, o projeto de lei determinava que a educação nacional devia inspirar-se nos ideais de igualdade, de liberdade, de democracia e solidariedade humana, para assim poder atingir o fim de formar seres humanos capazes de compreender os direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado e da sociedade; outra diretriz procurava promover o fortalecimento e a unidade nacional, a solidariedade internacional, o domínio dos recursos científicos e tecnológicos e a preservação, difusão e expansão do patrimônio cultural da humanidade. (Título I) Considerada no texto da lei como um direito de todos, a educação era um dever do Estado a ser assegurado através da instituição de um sistema nacional de educação. (Títulos II e III) Efetivamente, no artigo 3, lê-se que: “O direito à educação é assegurado pela instituição de um sistema nacional de educação mantido pelo poder público, gratuito em todos os níveis, aberto e acessível a todos os brasileiros.” (SAVIANI, 1997: 43) Mantido pelo poder público, o sistema nacional de educação deveria estar constituído “... pelos vários serviços nacionais desenvolvidos no território nacional, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente, conforme o disposto na presente lei.” Nele, a educação de 3º grau deveria ser desenvolvida preferencialmente pela União (& 1º do art. 7º); os municípios se encarregariam de desenvolver preferencialmente a educação anterior ao 1º grau e a de 1º grau (& 2º) e seria da competência dos estados e do Distrito Federal autorizar e supervisionar o funcionamento dos estabelecimentos municipais e particulares de educação anterior à do 1º grau, de 1º e de 2º graus. (art. 9º)

A proposta de um sistema nacional de educação para articular os vários serviços educacionais intencionalmente reunidos num conjunto coerente e articulado era a solução proposta para reordenar a educação do fim da década de oitenta. Com a instituição de um Sistema Nacional de Educação procurava-se colocar o país em consonância com as nações modernas, nas quais, diferentemente do ocorrido no Brasil, a história da construção e da consolidação de sistemas para a educação nacional sempre estiveram atrelados ao desenvolvimento dos Estados nacionais.

Também se criava um Conselho Federal de Educação, o qual deveria gozar de autonomia financeira, econômica e administrativa e, junto ao Ministério da Educação, iria administrar as instituições educativas mantidas pela União (Título V). O Conselho, criado com caráter normativo, estaria constituído de trinta membros, cujo mandato seria de quatro anos, sua escolha se daria da seguinte forma: um terço deles, escolhidos por indicação do Ministro da Educação; um terço, por indicação da Câmara Federal; e um terço, por indicação das entidades representativas do magistério. (art. 11º) Seguindo o observado no Título V do projeto de lei, deveriam ser criados os Conselhos Estaduais de Educação e as linhas mestras da administração da educação seriam definidas pelo Plano Nacional de Educação e pelos Planos Estaduais, que deveriam ser aprovados de quatro em quatro anos. O Título V do projeto de lei procura garantir a autonomia de funcionamento do Conselho, de modo a evitar as interferências, dependências e a subordinação ao Poder Executivo. A proposta da eleição procurou instituir a legitimidade de seus representantes.

O Título VI – “Da educação fundamental”, estabelece as bases nas quais se deveria organizar a educação em todos os seus níveis. Uma das principais novidades da lei se localiza nos artigos 15, 22 e 24. No primeiro deles se determina que “A educação fundamental abrange o período correspondente à faixa etária dos zero aos dezesseis anos e tem por objetivo geral o desenvolvimento omnilateral dos educandos de modo a torná-los aptos a participar ativamente na sociedade.” Pela primeira vez, uma lei procura regulamentar a Educação Infantil - que abarca dos zero até os seis anos, respondendo desta maneira aos abusos que vinham ocorrendo por parte de estabelecimentos particulares que, valendo-se das necessidades surgidas pela inserção dos pais no mundo produtivo e do trabalho, agiam na mais absoluta impunidade e sem quaisquer compromissos com uma educação adequada e de qualidade para essas faixas etárias. O artigo 22 estabelece que “Para aqueles que não tenham seguido e concluído a educação escolar de 1º ou 2º graus na idade própria será organizado ensino regular específico, além do ensino supletivo que abrangerá cursos e exames, conforme as normas baixadas pelos Conselhos de Educação competentes.” Tendo em vista que uma das principais carências da sociedade brasileira eram as altas taxas de analfabetismo, o projeto de lei procurava garantir as ferramentas mínimas – o ensino da leitura e da escrita – e o acesso ao saber sistematizado na instituição escolar também a todos os brasileiros que até então não tivessem tido oportunidade disso.

Segundo o artigo 24, as empresas deveriam reduzir as jornadas de trabalho em até duas horas para aqueles trabalhadores menores que se encontravam em idade escolar. É clara a intenção de possibilitar sua freqüência às escolas, priorizando os interesses dos educandos e não, como ocorria até então, os das empresas. A originalidade deste artigo radica em que, ao invés de adequar individualmente ou institucionalmente as atividades educativas às obrigações do mundo do trabalho (por exemplo, os horários dos cursos de ensino noturnos), é o trabalho que agora deveria adequar-se às atividades educativas de seus jovens trabalhadores. De fato, ocorre uma inversão dos valores que até agora regulam as legislações educativas e laborais.

Nos Capítulos I, II e III do Título VI – “Da educação fundamental” e no Título VII – “Da Educação de 3º Grau”, explicitam-se as bases a partir das quais se deveria organizar a educação. Ela ficava conformada da seguinte maneira:

1. Educação anterior ao Primeiro Grau;
2. Educação Escolar de 1º Grau (com uma duração de oito anos);
3. Educação Escolar de 2º Grau (de três anos de duração); e,
4. Educação de 3º Grau – a ser preferencialmente desenvolvida em universidades.

As bases para a educação nacional apresentavam uma organização e uma nomenclatura diferente da proposta pelo regime militar através da lei nº 5.692/71. A educação escolar de 1º grau seria obrigatória nos seus oito anos (art. 32) e no ensino médio, os poderes públicos deveriam tomar as devidas providências para, progressivamente, universalizar a educação de 2º grau, ampliando para onze anos a oferta do ensino gratuito e obrigatório. (art. 41) Aliás, este último apresenta uma novidade na organização de sua vida escolar: elas deveriam ser organizadas como unidades socialmente produtivas, com o objetivo de propiciar aos adolescentes a formação politécnica necessária “... à compreensão dos fundamentos científicos das múltiplas técnicas utilizadas no processo produtivo.” (art. 35) Ficando assim caracterizada para o ensino uma formação politécnica. O sentido adjudicado, por um dos autores do projeto de lei, à formação politécnica era o seguinte:

O horizonte que deve nortear a organização do ensino médio é o de propiciar aos alunos o domínio dos fundamentos das técnicas diversificadas utilizadas

na produção, e não o mero adestramento em técnicas produtivas. Não a formação de técnicos especializados, mas de politécnicos.

Politecnia significa, aqui, especialização como domínio dos fundamentos das diferentes técnicas utilizadas na produção moderna. Nessa perspectiva a educação de segundo grau tratará de se concentrar nas modalidades fundamentais que dão base à multiplicidade de processos e técnicas de produção existentes. (SAVIANI, 1997: 39)

A educação de 3º grau deveria abranger, além do ensino superior destinado à formação profissional de nível universitário, a “... organização da cultura superior destinada à difusão e discussão dos grandes problemas que interessam ao conjunto da população.” (art. 43) Com esta nova filosofia, procurava-se garantir “... a difusão e discussão sistemática da cultura superior aberta à participação de toda a população.” Ou seja, a proposta educativa procurava transcender os muros da universidade para integrar o mundo da cultura com o mundo do trabalho, os estudantes e futuros profissionais com os trabalhadores brasileiros, independentemente, de sua função. Também se regulamentavam os preceitos constitucionais, já que as Universidades iriam gozar de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e econômico-financeira. (art. 47) As linhas mestras da educação iriam ser definidas no futuro Plano Nacional de Educação e nos Planos Estaduais de Educação, a serem aprovados de quatro em quatro anos pelos respectivos Conselhos de Educação. (art. 15)

A organização da educação delegava a fixação das normas gerais dos currículos plenos aos conselheiros de educação em todos os níveis de ensino. Ao ter o Conselho Federal de Educação uma conformação democrática, que possibilitava ser conselheiro tanto os profissionais indicados pelo Poder Executivo, quanto os indicados pela Câmara e os órgãos representativos da sociedade civil, superava-se a triste realidade do passado recente, na qual os educadores tinham sido deixados de lado na elaboração das propostas educativas.

No Título VIII – “Dos professores e especialistas” se estabelecia que a formação de professores e especialistas para a educação fundamental ocorreria em nível de 3º grau, através de cursos de graduação e de pós-graduação, resultantes da articulação das faculdades e dos centros correspondentes aos componentes curriculares. Os currículos desses cursos seriam organizados pelos respectivos estabelecimentos a partir das normas

baixadas pelos Conselhos de Educação. O provimento de cargos no magistério, nas instituições oficiais, ocorreria através da realização de concursos públicos de provas e títulos e a admissão de professores e especialistas nos estabelecimentos particulares de educação obedeceria às disposições da LDBEN, ou seja, o ensino particular estaria subordinado à organização do ensino público.

Finalmente, há o Título IX – “Dos recursos para a educação.” Em termos gerais, o espírito que orientou o processo de elaboração do projeto de LDBEN é explicitado claramente no segundo parágrafo do art. 1º, no qual uma das finalidades da educação nacional, inspirada nos ideais democráticos, seria a de colocar cada cidadão brasileiro na condição de poder ser governante e de controlar quem governa. O processo de sua elaboração procurou garantir o mesmo nível de participação política conquistado pela sociedade no decorrer do processo constituinte. Tornando-se, desta maneira a “... primeira expressão congressual do pensamento democrático de massas, formulado coletivamente durante o processo constituinte, principalmente no âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte.” (NEVES, 1998: 149)

A primeira tentativa de regulamentação da educação nacional apresentou à Câmara um texto coerente e dotado de qualidade. Neste caso, a iniciativa do projeto de lei originou-se no âmbito do legislativo e através de um projeto gestado no interior da comunidade educacional.

Assim que o projeto de lei ingressou no parlamento, uma das primeiras propostas foi a de criar uma subcomissão, com a finalidade de realizar consultas a diversos segmentos da sociedade civil organizada, para saber de suas intenções e receber contribuições. A Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara foi instituída em março de 1989, sob a presidência do deputado Ubiratan Aguiar (PMDB/CE). Uma vez instalada, foi instalado também um Grupo de Trabalho, cuja coordenação ficou a cargo do deputado Florestan Fernandes (PT/SP). O deputado Jorge Hage (PSDB/BA) foi o relator. Organizaram-se e realizaram-se entre os meses de abril e junho de 1989, uma série de audiências públicas com mais de quarenta instituições ligadas ao setor da educação que, apresentando suas propostas para a nova LDBEN, contribuíram para a mudança do texto original apresentado pelo deputado Octávio Elísio, em 1988. Ao projeto original foram anexados sete projetos

completos alternativos, dezessete projetos tratando de aspectos específicos correlacionados com a LDBEN e 978 emendas de deputados de diferentes partidos. A partir de então, sugestões dos mais diversos tipos e origens foram encaminhadas ao relator iniciando, conforme o próprio relator, "... o que talvez tenha sido o mais democrático e aberto método de elaboração de uma lei que se tem notícia no Congresso Nacional." (SAVIANI, 1997: 57)

Desde o começo das discussões, o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública ocupou um papel central, orientando os debates e as propostas de um conjunto de entidades científicas, sindicais, estudantis e de movimentos sociais que se congregaram para definir as bases do texto da futura LDBEN. Além da capacidade de elaborar propostas, também lhe competiu a tarefa de representar todas essas entidades estabelecendo debates com a própria Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, desde que fora constituída no ano de 1989.

Semelhantemente ao ocorrido na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, a comunidade educacional se organizou nacionalmente para a elaboração de suas propostas. Professores, alunos e funcionários ligados a ANDES, FASUBRA, UBES, UNE e CNTE realizaram em junho de 1989 o "I Seminário Nacional sobre a LDB." Nesse encontro reativou-se o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, criado em 1986 – apesar de ele ter sido lançado em Brasília em 9 de abril de 1987.¹² O Fórum teve papel protagônico nas discussões que conduziram à elaboração do capítulo que versa sobre a Educação, na Constituição de 1988. E, a partir do segundo semestre de 1989, as entidades pertencentes a ele começaram a organizar seminários temáticos que contaram com a participação de especialistas e de professores de diversas universidades brasileiras, reunidos para debater sobre aspectos da nova legislação, considerados polêmicos.

¹² No seu princípio, o Fórum Nacional na Constituinte foi formado pelas seguintes entidades: ANDE (Associação Nacional de Educação); ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior); ANPAE (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação); ANPEd (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisas em Educação); CPB (Confederação dos Professores do Brasil); CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade); CGT (Central Geral dos Trabalhadores); CUT (Central Única dos Trabalhadores); FASUBRA (Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras); OAB (Ordem dos Advogados do Brasil); SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência); SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas); UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas); UNE (União Nacional dos Estudantes); FENOE (Federação Nacional dos Orientadores Educacionais) (Cf. OLIVEIRA, 1997)

Uma vez que o projeto de lei é submetido à apreciação da comissão de Constituição, de Justiça e Redação, ele obteve parecer favorável devido ao seu caráter constitucional e jurídico.

A dinâmica adotada pela comunidade educacional junto à subcomissão da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados contribuiu para que, em agosto de 1989, o deputado Jorge Hage – pertencente ao recém-criado Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – apresentasse um primeiro substitutivo o qual, uma vez encaminhado à Comissão da Câmara, logo foi assimilado pelo Fórum em Defesa da Escola Pública na LDBEN já que, mesmo tendo algumas alterações, contemplava as diretrizes e bases formuladas inicialmente pelo ‘campo democrático de massas.’¹³

Com o primeiro substitutivo, deu-se início a um amplo debate do qual resultou um segundo substitutivo, apresentado em dezembro do mesmo ano. Demonstrando competência e uma grande capacidade de trabalho, Jorge Hage se empenhou para ouvir democraticamente a todos aqueles que pudessem contribuir para melhorar a matéria em pauta. No processo todo, além de serem apreciadas as emendas e os projetos provenientes de parlamentares de diversos partidos políticos, as sugestões recebidas de organizações educacionais de todo o país congregadas em torno de Fóruns Estaduais de Defesa da Escola Pública chegaram a quase duas mil. A aprovação da terceira versão do substitutivo Jorge Hage na Comissão ocorre já no ano de 1990, sob a Presidência do deputado Carlos Sant’Anna. O projeto substitutivo, que havia sido aprovado por capítulos, se transforma no projeto substitutivo da Comissão.

O substitutivo apresentava 172 artigos, ordenados em vinte capítulos. As contribuições mais significativas do substitutivo Jorge Hage se localizam na inclusão da educação para jovens e adultos trabalhadores (Capítulo XII), para as comunidades indígenas (Capítulo XV), dos portadores de deficiências (Capítulo XIV – Da Educação

¹³ Esta expressão é utilizada por NEVES (1999), quando trata do confronto político-pedagógico que se originou quando a nova LDBEN começa a ser debatida no Congresso Nacional. Segundo a autora, a apresentação das propostas para o campo específico da educação foi aos poucos delineando o estágio de correlação de forças sociais que caracterizou a sociedade brasileira do fim da década de oitenta e do começo dos anos noventa. De acordo com ela, com o acirramento do conflito entre duas propostas de sociedade – a proposta liberal-corporativa e a proposta

Especial), da educação a distância (Capítulo XVI) e da formação técnico-profissional (Capítulo XI). Ainda o substitutivo consagra a necessidade de um Sistema Nacional de Educação que, como afirma SAVIANI (1997), seria necessário para a construção de uma escola comum, unificada, que tivesse os mesmos objetivos e fosse regida sob o mesmo padrão de qualidade. Mas o principal trunfo do projeto era a criação de um Fórum Nacional de Educação, formulando a política educacional e definindo diretrizes e prioridades para o futuro Plano Nacional de Educação (PNE).

A proposta de lei teve como principal particularidade, a de ser um projeto abrangente, pois incluía a educação de adultos e de jovens trabalhadores, de indígenas e de alunos especiais no texto da lei; procurava regulamentar a pré-escola, que sob a denominação de 'curso livre' não integrava na época o sistema de ensino; mesmo sendo uma proposta polêmica, por haver uma dualidade de propostas para o ensino médio, esse setor de ensino foi localizado numa perspectiva educativa politécnica; além disso, a lei apresentava uma originalidade para os jovens trabalhadores, pois em vez de adequar seu processo de escolarização às jornadas laborais, o projeto subordinava a jornada de trabalho à duração da escolar através da redução obrigatória da jornada de trabalho.

Concomitantemente à tramitação no Congresso Nacional do novo projeto de LDBEN o governo de Sarney tentou deflagrar de forma paralela o processo de sua discussão, através da Portaria nº 126, de 05/03/1989. O projeto nº. 208, de 1989, de autoria do senador Jorge Bonhauser (PFL/SC), que não foi aprovado graças à atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, versava sobre o ensino superior. Essa matéria já fazia parte do projeto de LDBEN que tramitava na Câmara. Na época, o senador Marco Maciel (PFL/PE) também teve 'intenções' de apresentar um projeto de LDBEN paralelo ao da Câmara, no Senado.

Além da irrestrita defesa que fez o Fórum para abortar tais intenções, cabe aqui salientar que a iniciativa também não teve êxito pelo fato de que o governo Sarney se inseriu no processo geral de redemocratização como um governo de transição democrática. Além disso, a situação crítica em que se encontrava a sociedade fez com que o governo passasse por uma crise de credibilidade que se instalou definitivamente nos anos finais da

democrática de massas, as contradições foram localizando-se também no âmbito educacional.

Nova República. Essa crise se manteve mesmo depois de realizadas as primeiras eleições livres para a presidência da República após mais de vinte anos de ditadura militar.

Um ano depois de ser promulgada a Constituição de 1988, um novo embate político coloca em confronto propostas distintas de educação e de sociedade para um país que procurava fechar um longo processo de transição política: as eleições presidenciais de 1989. Do ponto de vista ideológico, três forças político-partidárias disputaram o primeiro turno eleitoral. Um bloco conservador, de direita e centro-direita, formado pelo PRN, PL, PDS, PFL e PTB, que se identificava como tendo uma proposta neoliberal; o segundo bloco, que estava constituído pelos partidos PMDB, PSDB e PDT, de centro e centro-esquerda, apresentava uma proposta social-democrata; e o terceiro bloco, o das agrupações de esquerda e que estava representado politicamente pelo PT, PSB, PCdoB e PCB, defendendo um projeto socialista de organização social. Esses três grandes agrupamentos ideológicos apresentaram propostas próprias para a educação nacional; obtiveram, no primeiro turno das eleições presidenciais, 45,2%, 32,77% e 18,33% dos votos, respectivamente. (Cf. NEVES, 1999, pp. 99-105)

A eleição presidencial acabou confrontando, no segundo turno de votação, os candidatos representantes dos blocos mais antagônicos: o conservador (neoliberal) e o de esquerda (de orientação socialista). O vencedor das eleições foi o representante do bloco conservador, Fernando Collor de Mello. Com elas, configurava-se a vitória do projeto “Brasil Novo” – de Fernando Collor de Mello, sobre o projeto “Brasil Popular”, de Luís Inácio Lula da Silva.

Os resultados das eleições nacionais de 1989 influenciaram diretamente a tramitação do projeto de LDBEN no Congresso Nacional. Com o projeto “Brasil Novo”, o presidente eleito se propôs a implantar um processo de modernização nacional, a partir de um programa de corte nitidamente neoliberal para todas as ordens da realidade nacional, inclusive a educativa. O projeto “Brasil Novo” concebía o desenvolvimento social como um subproduto do desenvolvimento econômico, numa perspectiva capitalista associada e dependente. Dentre suas principais diretrizes, estava aquela que advogava a retirada da intervenção do estado na vida econômica, o aumento da competitividade em termos

(Cf. NEVES, 1999)

internacionais e o desenvolvimento tecnológico e científico como alicerce do aumento da produtividade econômica. Porém, o desenvolvimento tecnológico e científico pretendia ser alcançado através da transferência de tecnologias e não pela sua produção nacional e pelo seu desenvolvimento. (Cf. NEVES, 1999)

A proposta educativa era coerente com a apresentada para a organização social e econômica, no sentido de que se defendia a iniciativa privada na execução das políticas educacionais em todos os níveis de ensino; nela, a educação era vista como fator fundamental para a elevação do capital humano, tecnológico e científico, necessários para favorecer os processos de aumento de produtividade no mundo do trabalho e para facilitar o aumento dos processos de acumulação capitalista.

A proposta que o governo Collor pretendeu implementar foi traçada em três documentos: “Brasil, um projeto de reconstrução nacional” (Projeto), no “Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação para o período 1991–1995” e o “Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania”. O “Programa Setorial de Ação na área de Educação” (1991–1995) procurava cumprir com os preceitos constitucionais de assegurar a escolaridade básica, pois ela era considerada uma “... condição básica no processo de desenvolvimento auto-sustentado, bem como requisito essencial de uma sociedade democrática.” (1991: 09) Ele se propunha à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar e à melhoria da qualidade do ensino. Porém, em que pesem os nobres objetivos proclamados, eles entravam em contradição com o resto das políticas governamentais.

Apesar de a melhoria da qualidade da educação ser proclamada, o plano não apresentava uma proposta de distribuição de recursos para atingir esse fim. E o “Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania” (PNAC), elaborado para atender crianças, jovens e adultos que estavam fora da escola, era apresentado de forma idealista; não concebia a natureza social do problema, pois desconsiderava as circunstâncias que geravam os endêmicos problemas educativos, que levaram a considerar a educação como uma das questões sociais mais graves do fim da década de oitenta.

Sinteticamente, pode-se afirmar que a proposta para a educação explicitada nos documentos pré-eleitorais e pós-eleitorais do governo de Fernando Collor procurou colocar

a legislação nacional em sintonia com a nova ordem internacional e sua revolução técnica e científica. Um dos pilares para atingir esses objetivos era a simples importação de tecnologia e o alinhamento do país à ordem mundial como capitalista e dependente. Inclusive a vontade de querer integrar o Brasil ao seletivo grupo de países do primeiro mundo foi proclamada pelas autoridades educativas e políticas da época. A perspectiva ideológica vencedora acabou influenciando os processos legislativos. Como resultado dessas eleições, o Congresso Nacional ganha um perfil mais conservador.

Com a vitória do “Projeto Brasil Novo”, iniciam-se novos rumos na forma de se fazer política, pois se começam a reverter os processos de socialização política que estavam em curso desde a época da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, repercutindo de maneira direta nas discussões e na elaboração de políticas educacionais. Na opinião de NEVES (1999), o processo constituinte 1987/88 havia sido, sem dúvidas, “... um episódio marcante da vida política brasileira recente.” (p. 99) Nesse momento de ‘transição’, cada uma das várias forças políticas e sociais pugnam por tentar tornar hegemônico o seu projeto de sociedade – passava-se de um regime militar e ditatorial para um outro, de natureza democrática. Segundo a autora, nessa pugna “Estavam em jogo, portanto, as normas de convivência social, nos seus aspectos econômicos, políticos e sociais. Conservação e mudança, nos seus diversos matizes, disputavam a manutenção de privilégios ou a obtenção de novas conquistas.” Conquistas que às vezes eram obtidas a médias, pois o que prevaleceu nos processos de construção das propostas foi o estratégia da conciliação. (Idem, p. 99)

Mesmo tendo Fernando Collor de Mello pouca credibilidade entre as camadas burguesas brasileiras, a orientação que aos poucos impõe seu governo eleito passa a ser a dominante; ela se caracteriza por priorizar os interesses e as iniciativas privatistas e corporativistas, em detrimento da participação popular que vinha pautando muitos dos processos legislativos. Como já se viu anteriormente, a participação popular – característica da expressão das massas pró-democracia na década de oitenta – levou a sociedade civil a alcançar significativos níveis de participação na definição das políticas públicas em todos os seus níveis. (Cf. NEVES, 1999)

Conseqüência das mudanças ocorridas, muitos parlamentares que tinham ocupado um papel central no processo de construção do projeto da Câmara não conseguiram se reeleger: foi o caso, por exemplo, de Jorge Hage (PDT/BA), Octávio Elísio (PSDB/MG), Carlos Sant'Anna (PMDB/BA), Hermes Zanetti (PSDB/RS), Lídice da Mata (PCdoB/BA), Gumercindo Milhomem (PT/SP) dentre outros. Perdia-se, desta forma, a articulação dos partidos progressistas, que tinham garantido até então o processo de discussão e votação do projeto de LDBEN da Câmara. E também se perdia a 'condução do processo'. (Cf. SAVIANI, p. 152)

Com a ascensão de Fernando Collor de Mello à presidência da República, começam a surgir atritos entre o poder Legislativo e o poder Executivo que passaram a ser veiculados através da mídia e da assunção de novas estratégias para poder brecar a tramitação do projeto de lei oriundo da Câmara no Congresso Nacional. Dentre os atritos, há as declarações do ministro da Educação, Carlos Chiarelli, expressando um teor contrário ao projeto que estava tramitando na Câmara. E, dentre as estratégias adotadas, há a interferência, cada vez maior, do Poder Executivo nas atividades desenvolvidas no Congresso Nacional. Primeiro, através da obstrução pura e simples do processo de tramitação da lei; mais tarde, com a apresentação de projeto de lei próprio no Senado, de autoria de Darcy Ribeiro (projeto de lei do Senado nº 67/92).

De fato, a nova correlação de forças após as eleições nacionais de 1989 e municipais e estaduais de 1991 trouxe, para o campo educacional, o emprego de mecanismos coercitivos para a obtenção do consentimento passivo e ativo de seus trabalhadores. Esses mesmos mecanismos também foram utilizados nas discussões desencadeadas no Congresso Nacional. O processo de obstrução teve início uma vez que toma posse a nova legislatura, em 1991. O projeto substitutivo de LDBEN – que já havia sido devidamente aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, na Comissão de Educação, Cultura e Desportos e na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara – começou a passar por dificuldades decorrentes das iniciativas adotadas pelos parlamentares de perfil conservador que, como se viu, haviam consolidado em ambas as Câmaras uma nova correlação de forças. Isso permitiu que emendas de 'caráter privatistas', com teor diferente dos acordos feitos, fossem aprovadas na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara. Com elas, o

projeto passou a expressar contradições que, sem dúvidas, resultam da ação e dos interesses dos diferentes grupos sociais e partidos políticos envolvidos nos debates.

As estratégias alcançaram sua máxima expressão com o ocorrido no Plenário da Câmara dos Deputados, no fim do mês de maio. Nessa ocasião, o projeto de lei, que contava com o apoio do Fórum, recebeu 1.263 emendas. Segundo SAVIANI (1997), a estratégia "... se constituiu num pretexto para se determinar a volta do projeto às Comissões Técnicas para exame das emendas." Na tentativa de superar a situação de impasse, foi organizada uma Comissão Suprapartidária – composta por um membro de cada partido, um representante do governo e os três relatores das comissões (de Finanças e Tributação, de Constituição, Justiça e Redação e de Educação, Cultura e Desporto) com a finalidade de negociar os pontos polêmicos e divergentes e também para chegar a um acordo. As atividades dessa Comissão não lograram o ansiado acordo. (SAVIANI, 1997: 152)

Com a falta de acordo, o projeto voltou para a Comissão de Educação para que fosse votado o parecer da relatora Ângela Amin (PDC/SC) sobre as 1263 emendas apresentadas em Plenário. Nessa Comissão, o projeto de lei recebe 1622 destaques, dos quais 1287 (80%) foram apresentados pelo deputado Eraldo Tinoco (PFL/BA), líder do governo de Fernando Collor de Mello. Na opinião de SAVIANI, o ocorrido "... tratava-se de uma estratégia de obstrução levada a efeito pelo Bloco Parlamentar, composto por deputados do PFL, PRN, PSC e PMN. Eraldo Tinoco, além de representante do governo, era também líder do bloco." (SAVIANI, 1997: 153) Com a estratégia adotada pelos parlamentares filiados ao Poder Executivo, o projeto de LDBEN recém foi aprovado pela Câmara em 13 de maio de 1993. Depois do afastamento do presidente Fernando Collor de Mello, seu vice, Itamar Franco, assume em 29 de setembro de 1992 a presidência e nomeia, como Ministro da Educação, Murilo Hingel. Com a nova conjuntura, o ambiente ficou favorável para se prosseguir com a matéria que vinha sendo elaborada. Posteriormente o projeto foi enviado ao Senado. Na Comissão de Educação foi indicado como relator o senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB/CE).

Entretanto, antes da chegada do projeto ao Senado deu entrada, em 20 de maio de 1992, o projeto de lei nº 67/92, de autoria do senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), assinado também pelos senadores Marco Maciel (PFL/PE) e Maurício Corrêa (PDT/DF).

Diferentemente do projeto da Câmara – que foi formulado democrática e participativamente junto a amplos setores da sociedade civil representados pelas organizações sociais – o senador Darcy Ribeiro tentou aproveitar um vácuo político que havia produzido a obstrução do processo de tramitação da lei para acelerar a aprovação de seu projeto.¹⁴ Foi assim que o projeto do senador foi aprovado em caráter terminativo – embora essa matéria não constasse da pauta de convocação da sessão – na Comissão de Educação do Senado, em 02 de fevereiro de 1993. Tendo o senador Cid Sabóia de Carvalho como relator (PMDB/CE).¹⁵

O referido projeto – de concepção e conteúdo diversos do projeto que estava tramitando na Câmara – constava de 110 artigos e omitia questões que no projeto da Câmara ocupavam maior relevância: não fazia referência aos temas ‘Sistema Nacional de Educação’ e ‘Conselho Nacional de Educação.’ Ele acabava adaptando diretrizes neoliberais internacionais para o campo da educação brasileira.

Segundo SAVIANI (1997), o projeto, que na opinião de Darcy Ribeiro procurava desengessar educação brasileira, na realidade, desengessava o governo, pois o Poder Executivo ficava totalmente à vontade para formular políticas educacionais seguindo as conveniências dos grupos que lhe eram próximos e que detinham o poder em outras ordens da sociedade brasileira. Valendo-se de uma situação favorável, Darcy Ribeiro acelerou as coisas para beneficiar-se do novo Regimento Interno aprovado, através do qual o Senado dava às decisões das Comissões Temáticas um caráter terminal. Ou seja, assim que fosse aprovado, o projeto iria diretamente para a Câmara dos Deputados, sem a necessidade de ser apreciado pela plenária do Senado. Ao ocorrer isto, o substitutivo de Darcy Ribeiro –

¹⁴ A respeito das naturezas dos projetos colocados em debate, SAVIANI (1997) fez uma série de apreciações interessantes que ajudam a entender o jogo do poder por parte dos grupos dominantes. Ele percebeu que a diferença mais marcante entre ambos os projetos se localizava na sua concepção e formulação, pois, como já citado, o projeto da Câmara inspirou-se em princípios democráticos e participativos, o do senador Darcy Ribeiro inspirou-se numa visão de democracia diferente: aquela que apela à democracia representativa, na qual a participação da sociedade se limita ao momento do voto através do qual se elegem os governantes. Nessa lógica, assim que são escolhidos, estão eles legitimados para tomar as decisões em nome da sociedade. (SAVIANI, 1997: 129)

¹⁵ Na época existiam evidências de que o projeto Darcy Ribeiro fora elaborado com uma certa articulação da equipe governista do então presidente da República, Fernando Collor de Mello.

que havia recebido parecer favorável na Comissão de Educação do Senado – passava a ocupar o centro do processo, desprezando o próprio substitutivo da Câmara.

O passo seguinte do Poder Executivo foi tentar agilizar o acesso e, através de um requerimento de ‘urgência urgentíssima’, apoiado por 57 senadores da situação, procurou apressar a votação final do projeto, para que ele tivesse precedência sobre o outro projeto que tramitava na Câmara. Em que pesem as intenções de aproveitar o momento favorável aos interesses governistas, as manobras não deram certo. Na hora da votação, faltou quorum e o objetivo urgente-urgentíssimo teve que ser adiado; além da falta de quorum, o senador João Calmon encaminhou um recurso solicitando sua discussão no plenário do Senado. Inclusive o senador Jarbas Passarinho (PDS/PA) levantou uma questão de ordem pelo fato de que a matéria tinha sido apreciada sem que constasse da pauta na sessão extraordinária.

Foi assim que o projeto de lei nº 1.258/88 voltou a assumir o protagonismo, pois foi encaminhado para o Senado e passou a ser identificado como PLC (projeto de lei da Câmara) nº 101/93, a Comissão de Educação nomeou como relator o senador Cid Sabóia (PMDB/CE). Apesar de não ter sido bem sucedida, a estratégia expressava a transferência cada vez maior dos processos de tomada de decisões do Congresso Nacional para o Poder Executivo.

A ‘interferência’ do Poder Executivo no processo de elaboração das leis para a educação nacional e o ‘alinhamento’ das políticas educacionais na direção dos objetivos (de natureza neoliberal) dos organismos internacionais começa a ocorrer no governo do presidente Itamar Franco, quando são definidas outras políticas educacionais. Dentre as mais importantes, há a elaboração do “Plano Decenal de Educação para Todos” e a participação dos representantes do Poder Executivo junto à Conferência de Cúpula de Nova Deli, na Índia, que foi realizada de 13 a 16 de dezembro de 1993, sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações para Atividades da População (UNFPA) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Através destas iniciativas, o governo logrou a colaboração de importantes setores da sociedade civil; isto conduziu, conseqüentemente, ao esvaziamento do Fórum e de seus

esforços quando este tentou deflagrar ações vinculadas à defesa do projeto de lei oriundo da Câmara junto ao Congresso Nacional. Lembre-se de que a discussão do “Plano Decenal de Educação para Todos” se deu concomitantemente à tramitação do projeto de LDBEN na Câmara. Como exemplo da colaboração da sociedade civil junto ao governo, há o “Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação”, firmado por representantes das três instâncias do Poder Público e pelas entidades representativas da sociedade civil além das polêmicas que se desencadearam em fileiras do próprio Fórum dentre as forças democráticas de massas.¹⁶

O “Plano Decenal de Educação para Todos” foi elaborado por uma equipe do Poder Executivo formada por representantes do próprio Ministério da Educação e do Desporto e pelas organizações da sociedade civil e política que participaram, através de seus representantes, do Conselho Consultivo do Plano Decenal organizado para tal fim. Mais do que uma etapa de discussão coletiva daquelas características da época da elaboração do capítulo da educação na Assembléia Constituinte, a participação para a elaboração do “Plano Decenal de Educação para Todos” foi o resultado dos acordos assinados pelo Brasil junto a organismos internacionais relacionados com a Organização das Nações Unidas (ONU). (Cf. BRASIL, 1993; 1995a; 1995b e NEVES, 1999)¹⁷

Entretanto, o “Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação” concebeu o Plano Decenal como um instrumento-guia pela recuperação da educação básica do país. De acordo com o texto do pacto,

O Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, hoje firmado por representantes das três instâncias do Poder Público e das entidades representativas da sociedade civil com responsabilidade no processo educacional, na presença do Presidente da República, e testemunhado pela Nação brasileira, significa a concretização dos termos do Compromisso Nacional da Educação para Todos (14 de maio de 1993) e

¹⁶ Segundo NEVES (1999), a participação de entidades integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos gerou polêmicas, pois segundo a autora, “... ela contribuiu ainda para desviar a atenção da sociedade da tramitação da nova LDB e também para esvaziar, paulatinamente, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB.” (1999: 156)

¹⁷ Na tentativa de dotar este texto de uma seqüência temática lógica, os assuntos vinculados com o Plano Decenal de Educação para Todos (tais como processo de elaboração, objetivos, finalidades, metas e participação cidadã, etc.) serão desenvolvidos quando se tratar dos antecedentes históricos do Plano Nacional de Educação no final deste capítulo.

do acordo feito durante a **Conferência Nacional de Educação para Todos** (2 de setembro de 1994). Indica os postulados que devem balizar as políticas e as ações das diferentes instâncias e segmentos para, no âmbito de suas responsabilidades constitucionais, construir de forma integrada e compartilhada as condições necessárias à adequada formação do professor e ao competente exercício do magistério. (BRASIL/MEC, 1995c: 03)

O pacto foi assinado por representantes da sociedade política e por entidades pertencentes à sociedade civil com responsabilidade no processo educacional na presença do presidente da República, Itamar Franco. Conforme se constata na citação, através do pacto se procurou concretizar os termos do “Compromisso Nacional de Educação para Todos” e do acordo feito durante a “Conferência Nacional de Educação para Todos”. O pacto definiu uma série de premissas, de linhas de ação e também delimitou responsabilidades.¹⁸

O senador Cid Sabóia adotou um procedimento semelhante àquele adotado por Jorge Hage na construção do então substitutivo, pois promoveu audiências públicas,¹⁹ ouviu representantes do governo, partidos e de entidades educacionais e teve como

¹⁸ Dentre as premissas há que o pacto se propôs o objetivo de estabelecer e implementar uma política de longo alcance para a profissionalização do magistério com vistas à elevação dos padrões de qualidade da educação básica; que a qualidade da educação e o alcance dos objetivos relacionam-se estreitamente à profissionalização do magistério; e que o alcance desses fatores exige o compromisso solidário dos educadores, dos dirigentes de sistemas de ensino e das instituições de formação. As linhas de ação dizem respeito à realização de estudos e pesquisas de âmbito nacional, estadual e municipal, com vistas a caracterizar, avaliar e propor medidas sobre formação do magistério, situação profissional, gestão e financiamento. E os compromissos serão referendados e fortalecidos pela União (através do MEC), os Estados e o Distrito Federal (através do Conselho Nacional de Secretarias de Educação – CONSED), os Municípios (através de suas Secretarias de Educação integradas à UNDIME) e as Universidades e instituições de ensino superior (através do Conselho de Reitores – CRUB e da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – ANFOPE). (Cf. MEC – Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Brasília: 1995c)

¹⁹ Quando em setembro de 1993 começaram os debates, o senador Cid Sabóia orientou seus trabalhos no sentido de coletar subsídios sobre os pontos mais polêmicos. Segundo o senador, “À Comissão de Educação do Senado Federal, neste instante peculiar da história, cabe apreciar uma das matérias mais aguardadas, e, também, do maior interesse para a nação brasileira, o projeto de lei que fixa as diretrizes e bases da educação nacional. A dimensão da responsabilidade perante a tarefa confiada a Comissão certamente foi o fator decisivo para a constatação de que a discussão de um tema desta envergadura não poderia prescindir da participação dos segmentos diretamente vinculados à problemática da educação brasileira.” (Senado Federal, Comissão de Educação. 01/09/93)

interlocutor o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública.²⁰ Uma vez acolhidas as contribuições, Sabóia encaminhou ao Senado um novo projeto substitutivo de lei, que incorporava aspectos aceitáveis do Projeto de Lei do Senado conhecido como nº 67, de 1992, de autoria do senador Darcy Ribeiro. Mesmo tendo sido mutilado pela lógica neoliberal de fazer política, o Fórum acabou apoiando o substitutivo apresentado pelo senador. O parecer de Sabóia foi aprovado na Comissão de Educação do Senado em novembro de 1994; sendo encaminhado em dezembro do mesmo ano ao Plenário do Senado. Como bem apreciou SAVIANI (1997: 156), “O projeto parecia, agora, navegar em águas tranqüilas”, parecia seguir um rumo seguro, sem saber das turbulências que teria de atravessar logo após a abertura da nova legislatura em 1995.

2.2.2. O segundo momento da reforma educacional (1995 – 2001)

O segundo momento do processo de tramitação na nova legislação e de definição da política educacional é marcado pelas eleições de 1994. No período 1995-2001, configura-se uma nova realidade social, lógica e política, diferente, que permite identificar mudanças na metodologia de ação do Estado para a aprovação das futuras políticas educativas. Dentre as estratégias utilizadas para a modificação da metodologia de ação, estão a interferência do Poder Executivo no processo de elaboração das leis para a educação nacional, através da obstrução da tramitação dos projetos de leis já existentes e da apresentação de projetos de leis próprios, de forma simultânea.²¹ Essas estratégias serão utilizadas para alinhar as

²⁰ O projeto, que foi debatido em todo o mês de setembro, recebeu propostas de diversas organizações e entidades da sociedade política e da sociedade civil. Elas foram: o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), do Conselho de Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais (CONDRAF), do Conselho de Diretores das Escolas Técnicas Federais (CONDITEC), da Central Federal Tecnológica da Minas Gerais (CEFET), da Federação Interestadual de Escolas Particulares (FIEP), da Associação Brasileira Mantenedora do Ensino Superior (ABM), da Associação Nacional de Escolas Particulares (ANEP), da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEM) e do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FÓRUM).

²¹ Apesar da metodologia de ação do Estado para a aprovação das futuras políticas educativas, caracterizada pelos processos de obstrução legislativa e de apresentação de projetos substitutivos já haver começado a ser acionada quando Fernando Collor assume a Presidência em 1991, ela é

políticas educacionais na direção dos objetivos de natureza neoliberal elaborados pelos organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). No bojo da emergência dessa nova realidade, estão as mudanças que vêm ocorrendo em termos mundiais no modo de produção capitalista, que repercutem diretamente em nosso país através do processo de reformas empreendido pelo novo presidente em todas as ordens da realidade.

Nessa época, uma aliança de centro-direita, sob a liderança da coligação PSDB/PFL, elege o seu candidato a presidente da República, o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP).

A eleição de 1994 ocupa um lugar central na história da educação brasileira, pois as propostas colocadas em debate no período pré-eleitoral balizaram os caminhos que iriam percorrer as futuras reformas e políticas públicas para a educação nacional. A riqueza das propostas educativas permite caracterizar esse momento histórico como um dos mais ricos da história política do país. Nunca antes, na história das eleições presidenciais, havia-se debatido tanto sobre educação, quantitativa e qualitativamente. Inclusive, os documentos de campanha do presidente eleito eram tão bem elaborados e contundentes que acabaram dando uma nova orientação além de novos subsídios aos deputados e senadores pertencentes aos setores governamentais que se encontravam debatendo e defendendo o projeto de LDBEN do Poder Executivo. Portanto, justifica-se que aqui se trate, brevemente, desse 'raro' momento da história política nacional.

Na época das eleições gerais de 1994, a importância que os principais candidatos a presidente da República deram às questões educacionais chamou a atenção dos especialistas, pois constituiu um momento privilegiado da vida política do país. As propostas colocadas em debate pelos principais candidatos para o cargo de presidente da República (Luiz Inácio 'Lula' da Silva e Fernando Henrique Cardoso) refletiam o que já vinha ocorrendo nos debates sobre a LDBEN no Congresso Nacional: a existência de duas propostas de educação e de sociedade de natureza antitética e divergente.

adotada de forma sistemática pelos políticos simpatizantes e integrantes do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Através da simples leitura das propostas dos principais candidatos, percebem-se as diferenças. Em termos gerais, se a educação na plataforma de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva aparece tendo um ‘fim em si mesma’ e com o interesse externo de ‘fomentar a construção da cidadania’, na plataforma de Fernando Henrique Cardoso ‘a educação é um instrumento vital para o desenvolvimento econômico.’ No entanto, uma idéia subjazia a ambas as propostas: aquela que diz respeito a que com mais educação e com escolas de maior qualidade se elevará a escolaridade dos trabalhadores – propiciando, deste modo, uma maior produção de riquezas.²²

Os documentos que os partidos dos principais candidatos elaboraram para esta campanha presidencial foram, de longe, mais trabalhados do que em qualquer outro momento da história política do país. Na sua ordem de divulgação, os principais documentos que trataram das propostas educativas pré-eleitorais foram “As Bases do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores” (de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva); “Mãos à Obra Brasil – Proposta de Governo” (de Fernando Henrique); e o “Projeto especial de educação para o ensino fundamental da Frente Brasil Popular pela Cidadania” – também conhecido pelo seu lema “Nenhuma Criança fora da Escola” (também de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva). Depois das eleições, há o “Discurso de Posse de Fernando Henrique Cardoso”, no qual o candidato eleito dedica três parágrafos para questões específicas educacionais. (Cf. CUNHA, 1995) O conjunto desses documentos de campanha política ocuparam lugar relevante, pois acabaram influenciando no futuro das políticas educacionais, em especial aqueles documentos ligados ao candidato vencedor. Apesar de, no seu conjunto, ressaltarem a centralidade da educação para a sociedade brasileira contemporânea, baseavam-se em princípios e visões de educação contrapostas.

²² Segundo CUNHA (1995), essa idéia de associar a qualificação do trabalhador com uma maior produção de riquezas se inspira na teoria do capital humano. Com mais e melhor educação, combater-se-ia a pobreza e a miséria. Porém, esconder a dura realidade econômica e social através do binômio ‘educação-emprego’ ia na contramão das transformações reais que vinham ocorrendo após o taylorismo no mundo todo: com o aumento do uso da tecnologia, o contingente requerido de trabalhadores era cada vez menor. Como resultado, essas mudanças trouxeram desemprego em massa – inclusive de trabalhadores escolarizados e qualificados. Portanto, a defesa do binômio educação-emprego por parte de ambos os candidatos, não deixa de ser uma estratégia eleitoral, que procurava o ganho de votos.

A educação foi uma das cinco metas prioritárias da proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso, junto com a agricultura, o emprego, a saúde e a segurança. A proposta de governo do presidente eleito esteve baseada em interpretações economicistas. Segundo esta orientação teórica, era necessário melhorar a escola e a qualidade do ensino para se poder melhorar a formação de trabalhadores, capazes de adaptar-se às inovações técnicas e tecnológicas que ocorriam no mundo todo. A proposta teve como principais fontes as recomendações da pesquisa de COSTA RIBEIRO, que tratavam da evasão e da repetência dos alunos matriculados no ensino de 1º grau; as recomendações do Banco Mundial para o ensino de 2º grau no Brasil; as recomendações do CNPq que colocavam ênfase na pesquisa tecnológica e sua adaptação para o setor produtivo; e o modelo das universidades estaduais paulistas para as instituições de ensino federais de ensino superior, que enfatizavam o aumento da produtividade, da qualidade, da avaliação e a gestão autônoma. (Cf. CUNHA, 1995) O conjunto dessas fontes caracterizava o papel econômico da educação, com destaque ao novo estilo de desenvolvimento das forças produtivas e ao estabelecimento de ‘parcerias’ com o setor privado e com a indústria. Tais parcerias iriam contribuir com o financiamento da gestão educativa. “Esta é uma referência à proposta de política que o CNPq vem há anos desenvolvendo, no sentido de aumentar os gastos em ciência e tecnologia com aportes das empresas. Em contrapartida, as instituições de pesquisa se dedicariam mais e mais à pesquisa aplicada.” (CUNHA, 1995: 45)

Na opinião de CUNHA (1995), o principal divisor de águas das duas propostas colocadas em debate no período pré-eleitoral foi, sem dúvidas, uma pesquisa desenvolvida por Sérgio Costa Ribeiro, que tratava de evasão e de repetência no ensino de primeiro grau. Realizada no âmbito do Laboratório Nacional de Computação Científica do CNPq, a pesquisa, que utilizou procedimentos estatísticos e metodologias nada convencionais, transmitia a idéia de que as vagas existentes disponíveis no ensino de primeiro grau seriam praticamente suficientes para as demandas de nosso país – e que o problema educativo contemporâneo se localizava na falta de qualidade da educação. Ou seja, o que se precisava era melhorar a qualidade do ensino, pois isso já bastaria para solucionar os endêmicos problemas educativos, tais como o da conclusão do primeiro grau na escola fundamental, a evasão e a repetência.

Os resultados da pesquisa de COSTA RIBEIRO foram apresentados no Simpósio “Diagnóstico do atendimento escolar básico: posições”, realizado na 6ª Conferência Brasileira de Educação (CBE), em 1991. Dentre os principais resultados, destacam-se:

- A percentagem de uma geração de crianças que tem acesso à escola: 95%;
- O tempo médio de freqüência das crianças na escola de 1º grau: 8,7 anos;
- O tempo médio de freqüência dos não concludentes da escola de 1º grau: 6,4 anos;
- O tempo médio de freqüência dos concludentes da escola de 1º grau: 11,8 anos; e ,
- O número de alunos-ano de instrução necessário para que um aluno conclua o 1º grau sem nenhuma repetência: 2%. (CUNHA, 1995: 15)

De fato, a leitura das principais conclusões da pesquisa deixavam transparecer a idéia de que o acesso à escola básica no Brasil estava praticamente universalizado. Junto a isso, o fator negativo que existia era a pedagogia da repetência que, na cultura escolar brasileira, estaria sendo difundida em todos os estratos da sociedade.²³ (Idem, 1995)

A pesquisa foi relevante, por ter influenciado nos rumos e no futuro da definição das políticas públicas para a educação brasileira. Segundo CUNHA, “Este talvez seja o mais importante exemplo brasileiro de articulação entre pesquisa e ação política, de resultados de pesquisa que influenciaram a discussão sobre a política educacional, comparável, em termos dos seus efeitos, ao Coleman Report, nos EUA, em 1966.” (CUNHA, 1995: 66)²⁴

Elaborado por especialistas em planejamento educacional, o capítulo ‘Educação’ da proposta de governo estava dividido em cinco itens, a saber: ensino básico, ensino de

²³ “A denúncia da repetência incomoda a corporação dos professores e expõe seu descompromisso com a promoção de seus alunos, além de mostrar que a incompetência da escola está fortemente associada à má formação do professor, a seu salário e, por conseguinte, a sua extração social e a sua mentalidade.” (COSTA RIBEIRO, 1994: 15-6. In: CUNHA, 1995)

²⁴ O Informe Coleman foi a difusão de uma série de resultados da *Office of Education's Survey of Education Opportunity*, a partir de uma enquete realizada pela Rand Corporation na qual se avaliava a eficácia dos programas educativos no combate a seus problemas específicos. Por exemplo, no ano de 1966 se realizou uma enquete massiva na qual Coleman entrevistou mais de 600.000 estudantes, pertencentes a mais de 4.000 escolas. Com ela, o governo americano procurava brindar um suporte estatístico a sua política de redistribuição econômica que procurava corrigir as desigualdades educativas. (Cf. BOWLES & GINTIS, 1985)

segundo grau, ensino superior, educação complementar e reforma institucional. No item do Ensino Básico, o documento deixava às claras que não faltavam escolas nem recursos para o primeiro grau. Aliás, no texto aparecia que a universalização do ensino básico estava perto de ser atingida. O problema se localizava na falta de qualidade do ensino, na falta de avaliação, no desperdício de recursos e na cultura da repetência. Em síntese, em educação se gastava mal. O problema podia ser resolvido dotando a escola de autonomia, introduzindo a possibilidade de ser gerenciada pela comunidade e a possibilidade de escolha pelos seus consumidores – os alunos e suas famílias. No item sobre o Ensino de 2º grau, o documento começava com um diagnóstico da péssima qualidade e quantidade do ensino ministrado para os jovens que nele se matriculavam. O desempenho insuficiente não era associado à falta de vagas e o documento, ocorrido com o ensino de primeiro grau, afirmava que tanto as vagas quanto os recursos já existiam: as vagas existiam em número bem superior que a quantidade de estudantes que concluíam o 2º grau. Para melhorar a situação, se propôs o remanejamento das verbas do Ministério da Educação para esse setor de ensino e o desmanche das escolas técnicas federais.

No item do Ensino Superior, a proposta de governo propunha a revisão do sistema público federal. Mesmo sendo, na época, junto com as escolas técnicas federais um dos setores educativos mais bem-sucedidos, seus autores consideravam um absurdo o fato de que esse setor absorvesse de 70 a 80% de todas as verbas do Ministério da Educação para atender a 22% do total de estudantes e propunham uma ‘revolução administrativa’, o estabelecimento de um funcionamento autônomo e a racionalização dos gastos, tudo isso associado ao aumento de produtividade das universidades. Para o setor privado, o documento trazia uma novidade: além da completa reformulação do sistema, garantia-se a criação de futuras instituições e seu reconhecimento; garantiam-se recursos para aquelas instituições que aceitassem ser avaliadas pelo Ministério; e adjudicava ao setor privado a importante função de contribuir para a universalização do ensino superior.

No item da Educação Complementar, a proposta do governo trata da alfabetização de jovens e de adultos; da promoção da educação para a formação de profissionais em consonância com as novas exigências do mercado qualificado. As ações educativas seriam desenvolvidas pelo governo federal junto aos estados, municípios, associações comunitárias

e empresas, com destaque para as parcerias destas últimas com os sindicatos e com as redes SENAI e SENAC.

Finalmente estava o item que tratava da Reforma Institucional. Nele constavam três tópicos: a distribuição de competências, a distribuição de recursos e o estabelecimento de novos padrões de gestão. Na nova distribuição de competências, o Ministério da Educação perderia parte de suas funções executivas e a legislação educacional passaria a ser implementada pelo governo federal através do Congresso Nacional. As futuras políticas públicas deveriam caracterizar-se pela flexibilidade capaz de permitir o estabelecimento de parcerias junto à sociedade civil, com a finalidade de garantir a gestão de um ensino de qualidade. A distribuição de recursos estaria orientada pela busca da autonomia financeira dos estados e dos municípios caracterizando, através de sua descentralização, o descompromisso da União para com a educação. E, com o estabelecimento de novos padrões de gestão, o governo federal deveria redefinir, em matéria de educação, as responsabilidades e competências da União, dos estados e dos municípios. Em sintonia com as diretrizes do Banco Mundial, as autoridades deveriam priorizar o ensino básico em detrimento do ensino universitário, e de terceiro grau, além da capacitação da força de trabalho exigida pelo setor produtivo. (Cf. CUNHA, 1995)

Como é de público conhecimento, o vencedor das eleições presidenciais de 1994 foi Fernando Henrique Cardoso. (FHC)

Em seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 1995, o eleito presidente da República dedicou três parágrafos às questões especificamente educacionais. Através desses parágrafos, o presidente aponta que a escola, além do ensino, deveria assumir seu papel na formação de cidadãos; em seguida baliza o que deverá ser a futura organização escolar, onde a participação dos professores, dos alunos, dos pais, da administração e da solidariedade do meio social passa a ocupar lugar central; ressalta o papel da alfabetização, contrapondo-a à modernidade que caracteriza as sociedades capitalistas ('o mero consumo de quinquilharias'); critica as políticas até então aplicadas pelos seus antecessores ('que construíram escolas faraônicas para depois enchê-las de professores mal preparados'); e

apela ao velho binômio ‘marxiano’ de acabar com a ‘miséria material’ através do combate à ‘miséria espiritual.’²⁵

Assim sendo, as propostas para a educação nacional se inseriam estrategicamente no cronograma traçado pelos assessores de Fernando Henrique Cardoso para a reforma do Estado brasileiro, em estreita sintonia com as políticas econômicas e sociais desenhadas pelos grandes organismos financeiros internacionais: Banco Mundial e FMI. A reforma do Estado foi um tema que, desde os primeiros anos da década de 80, dominava a agenda política internacional. Independentemente do perfil ideológico dos governos, a reformulação do aparelho estatal tornou-se uma questão universal. Na realidade, tratava-se construir um novo tipo de Estado capaz de enfrentar os dilemas socioeconômicos característicos dos anos noventa.²⁶

As intenções para reformar o Estado se justificavam no esgotamento ocorrido internacionalmente no antigo modelo do desenvolvimento econômico-social montado no período pós-guerra. De fato, após uma era de prosperidades sem precedentes na história do capitalismo internacional, o modelo estatal econômico e intervencionista entra em franco declínio nos anos setenta, após as duas grandes crises do petróleo. O período anterior, exitoso, havia-se baseado na intervenção estatal ativa nas ordens econômica e social,

²⁵ Sobre educação, no discurso do presidente eleito, lê-se o seguinte:

“A escola precisa voltar a ser o centro do processo de ensino. Escola não é só a função do professor – e a recuperação de seus salários, principalmente no ensino básico. É muito mais do que isso. É o lugar de convivência onde a ação dos pais, a solidariedade do meio social, a participação do aluno e do professor e uma boa administração se somam para formar cidadãos.

Para dar o salto que se impõe no limiar do novo milênio, não podemos mais conviver com o analfabetismo e o semi-analfabetismo em massa. É uma pobre ilusão achar que o mero consumo de quinquilharias vai nos fazer modernos, se nossas crianças continuarem passando pela escola sem absorver o mínimo indispensável de conhecimento para viver no ritmo da modernidade.

Chega de construir escolas faraônicas e depois enchê-las de professores mal pagos e mal preparados, junto com estudantes desmotivados e sem condições materiais e psicológicas para terem um bom aproveitamento. Para exercermos na plenitude nosso mandato de acabar com a miséria, é preciso também acabar com a miséria espiritual. Que os meios de comunicação nos ajudem nessa tarefa. Ao lado da informação e do divertimento, vamos engajar nossas TVs numa verdadeira cruzada nacional pelo resgate da cidadania através do ensino, começando por uma intensa ação de alfabetização e formação cultural.” (CARDOSO, 1995. In: CUNHA, 1995)

²⁶ Para tratar do tema da reforma do Estado como uma questão universal, ver o artigo de KETTL, D. “A revolução global: reforma da administração do setor público.” In: BRESSER PEREIRA e SPINK (1998) *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34.

ancorada por um forte consenso social. As fases internacionais coincidem com o ocorrido no Brasil, na época do ‘milagre econômico’, seguida posteriormente da crise que afetou a todas as ordens da realidade brasileira após 1974.

O modelo estatal que predominava na maioria dos países capitalistas centrais do mundo havia sido construído com os mesmos três pilares, a saber:

- No aspecto econômico, estava a orientação keynesiana que se apoiava na lógica da existência de mecanismos macroeconômicos de regulação e indução do investimento privado, na participação estatal em setores produtivos estratégicos e na busca do pleno emprego.
- No aspecto social, o Welfare State havia sido ampliado no mundo desenvolvido, apesar de nos países capitalistas periféricos este modelo ter assumido características diferenciadas, segundo o pacto social que o sustentava.
- No âmbito administrativo, estava o modelo burocrático de gestão estatal ‘weberiano’, isto é, a forma de gestão que procurava tornar eficaz, meritocrática e impessoal a estrutura governamental. (Cf. ABRUCIO e COSTA, 1998)²⁷

Ao entrar esse modelo em crise, os Estados iniciam uma era marcada por uma crise fiscal intermitente, porque ao diminuir as receitas, as despesas não eram reduzidas. Para solucionar esse problema, os Estados apelaram ao endividamento, buscando recursos nos organismos pertencentes ao mercado financeiro internacional, a políticas de desregulamentação e de globalização financeira, ao passo que o pagamento de juros das dívidas passou a ocupar parte significativa dos orçamentos nacionais.

Além dos Estados nacionais aumentarem seus índices econômicos negativos através de um constante endividamento; com a crise, o Estado perde também seu poder econômico, no sentido de que as transformações do sistema produtivo capitalista trouxeram ao cenário local a competição industrial e a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em escala global. De fato,

²⁷ Ao tratar da eficácia do modelo burocrático weberiano, os autores teceram as seguintes considerações: “Eficaz, porque tratava-se de ampliar o raio de ação das políticas econômicas e sociais; meritocrática, porque era necessário sair do antigo modelo patrimonial para construir um corpo de funcionários tecnicamente bem preparados; e impessoal, porque cabia ao Estado separar nitidamente o interesse público do privado e, assim, situar-se como árbitro dentro do pacto social-democrata.” (ABRUCIO e COSTA, 1998: 02)

Esse novo ciclo de expansão econômica capitalista significa na verdade uma ruptura com o padrão de desenvolvimento dominante que se realizava predominantemente sob o controle estatal e dentro dos limites territoriais dos Estados nacionais. No front externo, a ruptura com o padrão de desenvolvimento keynesiano diminuiu o poderio dos Estados ao abrir os mercados nacionais ao fluxo incontrolável de capitais e mercadorias que circulam na economia internacional, ao passo que no front interno tal crise tem se manifestado na redução da capacidade dos governos de regular o mercado interno, coordenar a alocação dos investimentos e arbitrar o conflito distributivo. (ABRUCIO e COSTA, 1998: 02)

É com esse cenário favorável que internacionalmente floresce a Nova Direita. Assim, a visão hegemônica perante a crise do Estado começa a ser desenhada pelo ideário dos governos mais conservadores da época, que são os que assumem o processo mundialmente: os EUA, de Ronald Reagan e a Grã-Bretanha, de Margareth Thatcher. Para esses, a receita era a diminuição do Estado, a desregulamentação econômica e trabalhista, o descomprometimento com as políticas sociais e a liberdade decretada ao mercado para que os capitais se encarreguem de resolver os problemas.

Mesmo as reformas do Estado nos países capitalistas centrais trazendo conseqüências nefastas para a maioria da classe trabalhadora, no caso dos países latino-americanos – onde nem sequer se chegou a se constituir um modelo mínimo de *Welfare State* – as reformas vão ser mais traumáticas. Nesses países, na década de 80, entra em colapso o antigo modelo de desenvolvimento econômico; além disso, também nesses países, já existiam as dívidas externas. Tomando como exemplo o caso brasileiro, entre os anos sessenta e oitenta houve um crescimento significativo das políticas sociais e o Estado chegou a implementar programas especiais. Porém, não se conseguiu implementar um *Welfare State* ‘universalista’. Ao contrário: o que houve foi um aumento da concentração de renda por parte de determinados grupos sociais que tinham poder de representação política, os serviços públicos deterioraram seu atendimento e o aumento da pobreza foi significativo. Nessa conjuntura:

A crise do Estado no Brasil é impulsionada sobretudo pelo agravamento do problema do endividamento externo, já no início da década de 80. Tal fato afetou estruturalmente a capacidade de financiamento do setor público, colocando em xeque o modelo nacional desenvolvimentista, baseado fortemente no pólo estatal como propulsor de desenvolvimento. (FIORE, 1995) O Brasil mergulhou numa grande crise fiscal e em uma persistente

situação inflacionaria que se mantiveram ao longo da década de 80, chamada de década perdida. (ABRUCIO e COSTA, 1998: 11)

Por esta razão, o processo de reformas do Estado dos países da América Latina se baseia mais em ajustes macroeconômicos, tais como a estabilização monetária, a abertura da economia para atrair os capitais externos e a tentativa de se reduzirem, o máximo possível, os gastos públicos.

Concomitantemente ao período de esgotamento dos modelos econômicos desenvolvimentistas dos países de América Latina, esteve o tema da redemocratização. Através deste último, “Demandas represadas por décadas de autoritarismo desaguavam no sistema político, muitas vezes de forma desorganizada e atingindo países com pouca tradição democrática.” (ABRUCIO e COSTA, 1998: 10) E essa pouca tradição democrática fez com que o clientelismo e o corporativismo travassem os processos de modernização empreendidos nas estruturas estatais desses países.²⁸

Ao contrário do ocorrido nos EUA e na Europa, os países latino-americanos não conseguiram consolidar o modelo burocrático de administração estatal weberiano. No máximo, foram criados nichos de excelência burocrática, como os que deram certo em muitas das estatais brasileiras e mexicanas.²⁹ E, tampouco constituíram estados de Welfare State. Ao menos, no caso brasileiro, isso nunca ocorreu.

A modo de resenha, pode-se afirmar que a crise econômica ocorrida principalmente nos anos 80 agravou o problema do endividamento externo. O aumento das dívidas acabou afetando estruturalmente as capacidades de financiamento do setor público e colocando em xeque o modelo econômico nacional baseado principalmente no modelo estatal como propulsor de desenvolvimento. Diante disso, o Brasil mergulhou numa crise fiscal que conduziu o país a uma asfixiante situação inflacionaria que se manteve quase que em toda a década. (Cf. FIORI, 2001)

²⁸ Para aprofundar sobre o assunto ler a SHEPHARD e VALENCIA. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. In: *Revista do Serviço Público*. Ano 47, volume 120, nº 3. Brasília: set-dez. de 1996.

²⁹ No Brasil, o ocorrido com a PETROBRÁS, por exemplo.

A estagnação econômica, a inflação galopante, a incapacidade do sistema político para enfrentar os custos de um ajuste fiscal e realizar uma reforma econômica, problemas que se alastravam por quase uma década, repercutiram na capacidade e na solvência do Estado brasileiro. Neste caos, têm destaque especial as reformas propostas para o setor público pelos governos de José Sarney (1985–1989) e de Fernando Collor de Mello (1990–1992).

As reformas dos governos Sarney e Collor não só fracassaram como também agravaram a situação administrativa pública estatal. O primeiro foi incapaz de implementar qualquer tipo de reforma séria. O segundo, apoiando-se no reconhecimento de ser o primeiro presidente eleito de forma direta através de eleições nacionais depois de 30 anos, desencadeou um desmanche do setor público estatal sem resolver os problemas financeiros do Estado e, como se fosse pouco, piorando a qualidade dos serviços públicos. Como bem perceberam ABRUCIO e COSTA, “Após mais de uma década de crise fiscal e paralisia institucional (1981–1994), a administração pública federal encontrava-se totalmente desorganizada, desestimulada e isolada da sociedade.” (1998: 13) A situação começa a se reverter quando Fernando Henrique Cardoso é nomeado como Ministro da Fazenda e, estando nesse cargo, implanta, em 1994, o Plano Real. O processo se consolida após sua eleição para a presidência da República nas eleições nacionais de 1994, pois desde o governo sua equipe e seus representantes políticos no Congresso Nacional começam a implementar o “Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado” (1996), baseado em programas de abertura econômica do mercado e na reforma Administrativa e da Previdência. Junto a eles, estava a sua proposta de reforma da educação.

Uma nova realidade se inicia, em janeiro de 1995, com a nomeação de Paulo Renato de Souza para o Ministério da Educação. Assim que o ministro inicia sua gestão, o projeto de lei oriundo da Câmara começa a trilhar caminhos difíceis. Logo de início, começam a aparecer manifestações contrárias por parte das autoridades educativas tanto ao projeto aprovado na Câmara como ao substitutivo de Cid Sabóia, que já se encontrava tramitando no Senado. De fato, começava a ser implementada a ‘estratégia da interferência’.

A estratégia de interferência adotada pelo Poder Executivo deflagrou novos rumos para o projeto de lei, pois, “... dentro da nova correlação de forças, delimitou novo campo

de luta, com novos atores políticos, redefinindo-se no âmbito do legislativo importantes posições partidárias e um esvaziamento como cenário de formulação da lei que demarcou a primeira etapa da sua tramitação. O Executivo, retomando para si este papel, passou a comandar o processo e a presença ativa no espaço legislativo.” (PINO: 18).

A estratégia foi colocada em ação quando, no mês de fevereiro daquele ano, o senador da facção governista Beni Veras (PSDB/CE) apresenta um requerimento e solicita que o projeto volte a ser avaliado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. Assim que ele ingressa, nomeia-se o senador Darcy Ribeiro como seu relator. O projeto de lei nº 101/93, oriundo da Câmara dos Deputados (PLC nº 1.258/88 nas suas origens) e que teve tramitação no Senado durante todo o ano de 1994, recebe nessa Comissão um polêmico parecer negativo, em 21 de março de 1995. O parecer alegava a inconstitucionalidade do PLC nº 101/93, decorrente da extinção da Medida Provisória nº 992/95, de iniciativa do Poder Executivo do governo Itamar Franco, que solucionava o impasse ‘Conselho Federal de Educação/Conselho Nacional de Educação’.

Dentro da trajetória histórica da nova LDBEN, este momento é quicá o mais transcendente, pois vai impor rumos até então inimaginados na tramitação do projeto de lei. A interferência do Poder Executivo através dos representantes de sua bancada nas atividades desenvolvidas no Congresso Nacional, simultaneamente coloca em jogo as duas estratégias que já vinham sendo utilizadas desde a assunção de Fernando Collor de Mello à Presidência da República. A ‘obstrução’ do processo de tramitação da lei é acompanhada da apresentação de projeto de lei próprio no Senado, de autoria de Darcy Ribeiro. A utilização das duas estratégias de forma conjunta marca uma mudança acentuada no rumo do que tinha sido feito até então no Parlamento Nacional. Explicitamente, visualiza-se a vontade política de tirar de cena o projeto de lei (que historicamente esteve inspirado e fundamentado nas ações e propostas democráticas da sociedade civil) para poder veicular, através de um substitutivo, iniciativas do Executivo e de setores da sociedade civil comprometidos com interesses privatistas. Começa a alegar-se inconstitucionalidade onde esses interesses eram colocados em risco. Por exemplo, Eraldo Tinoco (PFL/BA) Eurides Brito (PTR/DF) e Sandra Cavalcanti (PFL/RJ) argüíram a inconstitucionalidade que comportaria um Sistema Nacional de Educação para a educação nacional, pois era evidente

que o sistema paralisava as, até então livres, iniciativas privadas. (SAVIANI, 1997: 159-160)

A alegação de existência de inconstitucionalidade é acompanhada da proposta para elaborar um novo texto substitutivo. Desta forma, a manobra regimental no âmbito do Senado resultou exitosa. O parecer, que foi apresentado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado em maio de 1995, pelo senador Darcy Ribeiro, foi aprovado pela ampla maioria dos membros da Comissão.³⁰ Do texto são destacados alguns trechos, que permitirão enxergar a polêmica desencadeada nessa época:

... O quadro acima demonstra estar o PLC nº 101, de 1993, permeado de inconstitucionalidades, o que nos obriga, para contorná-las, a elaborar um projeto substitutivo.

No que diz respeito à técnica legislativa alguns dispositivos foram suprimidos, pois eles abordavam matéria de competência do órgão normativo do Poder Executivo ou que poderiam ser objeto de simples portarias ministeriais [...] Outro pecado do PLC 101, de 1993, é o excessivo e, logicamente prescindível detalhamento que, para ser sanado, exige a supressão de outros dispositivos. Quanto ao Projeto Substitutivo do eminente Relator da Comissão de Educação desta Casa, infelizmente, manteve a mesma estrutura do PLC nº 101, de 1993, e, conseqüentemente, grande parte das inconstitucionalidades e do excessivo detalhamento.

Os art. 21 e 22 do Substitutivo são exemplos flagrantes de inconstitucionalidade, pois, além de criarem novo órgão público, dispõem sobre sua composição, organização e funcionamento, o que é uma intromissão indevida nas competências reservadas privativamente ao Presidente da República pelos art. 61, parág. 1º e 84, incisos VI e XXV. Dentre os inúmeros exemplos que deixam dúvidas quanto à constitucionalidade, ressaltamos ainda o parág. 2º, inciso VII, e o parág. 3º, com seus incisos, do art. 6, que definem a autonomia da gestão financeira e patrimonial no caso das instituições públicas.

[...] Esta é uma questão que, longe de mero formalismo, afeta o delicado sistema de equilíbrio entre os três Poderes, pilar da própria República. Da mesma forma que não cabe ao Legislativo invadir competências privadas do Executivo, não é tolerável ou admissível que ocorra o contrário. Eis uma das razões pelas quais os parlamentos devem ter controle eficaz da constitucionalidade de suas propostas. De outro modo, fazendo-se tábua rasa da ordem constitucional, instala-se o caos jurídico e abala-se o regime democrático, até porque, neste campo, os pequenos abusos podem servir de precedentes para abusos cada vez maiores.

³⁰ Votaram a favor do parecer os senadores Íris Rezende (presidente), Hugo Napoleão, Roberto Requião, Lúcio Alcântara, Romeu Tuma, Jefferson Peres, Josaphat Marinho, Roberto Freire, Francelino Pereira, Elcio Álvares, Ademir Andrade e Ronaldo Cunha. Em contra, Lauro Campos. A votação ocorreu em 04 de maio de 1995. (Cf. ROSAR, 1995)

Tendo em vista as dificuldades intransponíveis nos campos da constitucionalidade, da técnica legislativa e da manutenção das diretrizes e bases nos estritos limites da competência legislativa da União, atribuída pela Lei Maior, não nos restou outra opção a não ser o oferecimento de um Substitutivo ao PLC nº 101, de 1993. Tal Proposição aspira a completar e coroar o trabalho de seis anos do Poder Legislativo no sentido de dar ao País uma nova lei de educação. Assim, elaboramos um projeto global, atendendo às exigências jurídicas e, ainda, atualizando a matéria no que tange às grandes mudanças ocorridas no seu longo tempo de tramitação. Não podemos congelar o sistema existente, indiferente à edição de leis libertárias como a Espanha, França, Portugal e vários do nosso continente.

(...) Concluindo, expressamos nosso voto pela prejudicialidade do Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 1991, e do Projeto Substitutivo do Senador Cid Sabóia de Carvalho e favorável do substitutivo a seguir, no que diz respeito à constitucionalidade e à boa técnica legislativa. (Relatório Final da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Senadores. In: ROSAR, 1995)

O teor de algumas sentenças citadas deixa o leitor com um certo ar de perplexidade. E não é para menos. Os conteúdos do parecer, de autoria do senador Darcy Ribeiro, evidenciam a intencionalidade daqueles que queriam ver fracassar o projeto de iniciativa popular que estava prestes a chegar na Plenária do Senado. Ou seja, a intencionalidade dos representantes das forças conservadoras e dos interesses privados para a educação, localizados dentro e fora do Congresso Nacional.

Chama fortemente a atenção o fato de que o relator considerasse que um projeto de lei – versava sobre matérias estritamente educativas – colocasse em risco a existência das instituições democráticas, por ‘pecar’ pelo seu ‘excessivo e logicamente prescindível detalhamento’ por ser um exemplo flagrante de inconstitucionalidade qualificado como ‘uma intromissão indevida nas competências reservadas privativamente ao presidente da República’; por afetar o ‘delicado equilíbrio entre os três Poderes’, pilares indiscutíveis da democracia burguesa brasileira e que ameaçasse chegar a instalar um ‘caos jurídico’, daqueles que, no entendimento do relator, poderiam abalar o regime democrático em pessoa. Dentre as máximas explicitadas pelo relator, merece destaque aquela que diz respeito a que o ocorrido quando da tramitação do projeto de lei da Câmara poderia servir de exemplo de como pequenos abusos podem servir de ‘precedentes’ para justificar a realização de abusos cada vez maiores. (sic!)

Com o parecer, consideram-se inaproveitáveis não só o projeto de lei oriundo da Câmara dos Deputados como também o substitutivo de Cid Sabóia. A explícita intenção do parecer foi a de impedir a aprovação de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, que criasse condições legais para a organização da educação de modo unitário, visando propiciar as condições adequadas para a devida constituição de um sistema nacional de educação para o Brasil, apoiado na participação de organizações sociais pertencentes à sociedade civil. Na realidade, caprichando excessivamente em formalidades de técnica legislativa, tentava-se descobrir inconstitucionalidades onde se suspeitava que a liberdade de iniciativa privada em matéria de educação corria riscos. (Cf. SAVIANI, 1997: 160)

Porém as exigências de formalidade técnica-administrativa-legislativa nem sempre são aplicadas para todos os casos e discussões. Como bem observou ROSAR (1995), aquelas formalidades são deixadas de lado quando as intenções são fazer valer os objetivos e interesses dos grupos hegemônicos localizados no poder e que detêm interesses nos setores público e privado da educação. Imediatamente após a decretação de inaproveitabilidade dos projetos declarados inconstitucionais, o senador Darcy Ribeiro apresenta um projeto substitutivo próprio, que é aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. Perante a comoção desencadeada com a manobra regimental, o projeto substitutivo de LDBEN do senador Darcy Ribeiro foi apresentando sucessivas versões substitutivas, que tiveram a finalidade de incorporar aquelas emendas que atenuassem as resistências e o mal-estar provocados. A última versão de LDBEN foi aprovada no Senado em 08 de fevereiro de 1996. O texto se distanciava das propostas até então discutidas nos projetos oriundos da Câmara dos Deputados e foi escrito de modo a sintonizar com as linhas mestras da política educacional pretendida pela equipe do governo Fernando Henrique Cardoso. Apoiando-se na sua pretensa legalidade legislativa, o projeto de Darcy Ribeiro seguiu seus rumos, até conquistar sua aprovação.

A interferência do Poder Executivo nos processos legislativos trouxe em 1995 um fato inédito para a história da educação do país: a LDBEN começou a ser regulamentada mesmo antes de ser aprovada, em dezembro de 1996. Através desse processo de interferência, o Poder Executivo consegue aprovar no Congresso várias leis de sua iniciativa: a lei nº 9.131, em 24 de novembro de 1995; a lei 9.192, de 21 de dezembro do

mesmo ano; o Decreto 2.206, de 1996; a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e a lei 9.424, em 24 de dezembro de 1996.

A lei 9.131, de 24 de novembro de 1995 foi aprovada para alterar dispositivos da lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. A lei originou-se de uma iniciativa do Poder Executivo, pois ela primeiro havia sido editada na forma de Medida Provisória – MP 1.126/95. Posteriormente ela se transforma no Projeto de Lei 426/95 (PLC 107 no Senado). O PLC enviado pelo Poder Executivo foi apreciado na Câmara e no Senado, em apenas três meses, e finalmente é aprovado como sendo a lei 9.131/95. Através desta lei se explicitam as atribuições do poder público federal, pois a partir dela cabe ao Ministério da Educação e do Desporto formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem (art. 6º). Com isto, a lei redefine o papel do MEC na educação nacional. Para atingir tal propósito, é criado o Conselho Nacional de Educação.

De acordo com a nova lei, o Conselho Nacional de Educação se compõe de duas câmaras: a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior, de forma tal que através delas mesmas se garanta a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. (art. 7º) Tendo sido adjudicadas para o Conselho, dentre outras, as seguintes competências:

- subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis de ensino;
- emitir pareceres sobre assuntos da área educacional por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministério de Estado da Educação e do Desporto;
- analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

De acordo como a nova regulamentação, o Conselho fica atrelado de forma subordinada ao Ministério da Educação, pois ele é concebido como um órgão de deliberação e assessoramento.

Uma vez tratada a constituição das Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior além da forma de escolha de seus representantes (art. 8º), a lei estabelece que as Câmaras emitirão pareceres e decidirão privativa e autonomamente os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, o recurso ao Conselho Pleno. (art. 9º) Mesmo tendo atribuições específicas (& 1 – da Câmara de Educação Básica e no & 2 da Câmara de Educação Superior), as deliberações do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologadas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (art. 10º) Segundo SAVIANI (1998), ao se determinar que as deliberações do Conselho Pleno e das Câmaras têm que ser homologadas pelo Ministro da Educação, o Conselho Nacional de Educação fica reduzido a um órgão assessor do Ministério da Educação.

Além dessas competências, a lei determina que o Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, a fim de poder determinar a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas nesses locais de ensino. (art. nº 3) Através desta, institui-se o processo de avaliação popularmente conhecido como ‘provão’. Ainda se especifica que a introdução desses exames nacionais será efetuada gradativamente a partir de um ano da publicação da presente lei – cabendo ao Ministro de Estado determinar os cursos a serem avaliados (art. 3º, & 7º), sendo que a realização da avaliação é condição prévia para a obtenção do diploma. (art. 3º, & 3º) De fato, com os exames nacionais de cursos o sistema nacional de avaliação é instalado antes que o sistema nacional de educação. Através deste dispositivo legal ficam instituídos os exames nacionais de cursos e somente os alunos que a ele se submeterem poderão obter o diploma após a conclusão do curso.

O Conselho teria um prazo máximo de noventa dias para sua instalação. Com a aprovação desta lei e a criação do Conselho Nacional de Educação, considera-se extintos os mandatos dos membros do Conselho Federal de Educação.

Os exames nacionais de cursos esquentaram o ambiente universitário, pois foram duramente questionados por muitas associações estudantis nacionais e locais. Em 1996 – ano em que ocorre a primeira aplicação do exame nacional – ocorreu um boicote amplo que foi organizado pela União Nacional dos Estudantes (UNE). Na opinião desta entidade, o exame não realiza uma avaliação contínua, consolidada e séria dos cursos, dos estudantes e

das universidades brasileiras. Foi tão grande a rejeição à realização dos exames, que o Poder Executivo edita, em 1996, o Decreto 2.206, com o intuito de reforçar os procedimentos de avaliação inicialmente previstos.

Outra lei aprovada no ano de 1995 foi a nº 9.192, de 21 de dezembro, que altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Deste modo, o artigo 16 da lei 5.540/68 ganha uma nova redação. Com a nova lei, as autoridades universitárias (os reitores e vice-reitores de universidades, unidades universitárias e de estabelecimentos de ensino superior) passarão a ser nomeadas da seguinte maneira:

- Reitores e vice-reitores de instituições federais, que possuam título de Doutor e cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas por Colegiados Máximos através de votação nominal, pelo Presidente da República;
- em caso de consulta prévia à comunidade universitária, prevalecerão a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação às demais categorias;
- autoridades de estabelecimentos isolados de ensino mantidos pela União, também serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos de listas tríplexes preparadas pelos respectivos Colegiados Máximos;
- e os dirigentes das universidades ou estabelecimentos isolados particulares também serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

dentre outras providências, relacionadas à escolha de dirigentes universitários.

Como algumas das principais novidades, há a que fará prevalecer a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação às demais categorias. (art. 16 & III); também há a que determina que os candidatos a reitores devem ser oriundos dos estratos mais elevados da carreira docente, ou seja, Professor Adjunto ou Titular. Também é instituída a recondução de reitores e diretores para igual período, tendo sido vedada para os ocupantes do cargo no momento da publicação da lei.

Com a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, o Poder Executivo se propõe a tratar de questões orçamentárias relacionadas com a educação fundamental. Através dessa lei se procura modificar os artigos 24, 208, 211 e 212 e se dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de

1988. A emenda também procura redefinir o papel do MEC, dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal em relação ao ensino fundamental e aos outros níveis de ensino.

A Emenda Constitucional dota de nova redação os incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal e com ela se determina a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental além da progressiva universalização do ensino médio. Determina também uma nova redação para os §§ 1º e 2º do art. 211 nos seguintes termos:

Art. 211, § 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Emenda Constitucional nº 14, art. 211 § 1º. In: SAVIANI, 1998: 43)

Ainda estabelece que os Municípios deverão atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (§ 2º); os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º) e que na organização de seus sistemas de ensino; os Estados e os Municípios deverão definir formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, ou seja, o ensino fundamental. (§ 4º)

A preferência e as prioridades pelo ensino fundamental em relação a outros níveis de ensino é expressa quando a Emenda trata das questões orçamentárias. De acordo com seu artigo 5º (que altera o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), nos dez primeiros anos da promulgação da Emenda o Estado, os Distritos e os Municípios destinarão não menos do que sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna de seu magistério. (art. 60) A distribuição de recursos do fundo entre os Estados e Municípios será assegurada mediante a criação em cada Estado e no Distrito Federal de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério, de natureza contábil (§ 1º); desses recursos, não menos do que 60% dos recursos do fundo serão destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. (§ 5º) O critério para a devida distribuição será

quantitativo, pois dependerá da quantidade de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental (& 2º) e também se estabeleceu prazo máximo de um ano para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustem progressivamente suas contribuições ao Fundo para garantir o valor correspondente por aluno, um padrão mínimo de qualidade através de sua distribuição racional. (& 4º) Finalmente a Emenda determina que a União aplique nunca menos que o equivalente a 30% dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal para a erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental. (& 6º)

A principal consequência que decorre da Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, é a transferência das responsabilidades financeiras do âmbito da União para o âmbito dos Estados e Municípios além da centralização da definição das políticas públicas para o ensino fundamental, que passa dos Estados e Municípios para a União, isto é, no sentido inverso da definição das questões orçamentárias. A transferência das responsabilidades financeiras se percebe quando se comparam as porcentagens destinadas para a educação definidas na Constituição de 1988 com a estabelecida pela Emenda nº 14, de 1996. Enquanto na Carta Magna se lê que:

Art. 60 – Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

na Emenda, esse percentual passa a ser de trinta por cento.

Entretanto, nos níveis Estadual e Municipal, as mudanças ocorrem no sentido contrário. Enquanto, na Carta Magna, os Estados e Municípios estavam obrigados a destinar 50% para a manutenção do ensino fundamental, com a Emenda eles passam a destinar o 60% dos recursos a que se refere o caput do artigo 212. No que diz respeito às políticas públicas, com as modificações ocorridas nos artigos da Constituição Federal,³¹ a União passa a centralizar sua definição. Com as mudanças ocorridas, SAVIANI (1998)

³¹ De acordo com sua ementa, a Emenda Constitucional nº 14 modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. In: SAVIANI, 1998: 43)

percebeu que, “... através desta estratégia adotada na modificação do artigo 60, o MEC conseguiu a proeza de assumir o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem arcar com a primazia de sua manutenção.” Além de que, segundo o autor, com a alteração constitucional fica decretada a “... centralização da política educacional no MEC, de vez que a ‘filosofia’ que presidiu ao arcabouço da Constituição Federal de 1988 era descentralizadora, em especial no que se refere ao ensino fundamental.” (SAVIANI, 1998: 38)

A lógica que orientou a elaboração e a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, insere-se numa concepção neoliberal de educação, pois com a desobrigação do Estado em matéria orçamentária o que se logra é a redução dos custos, encargos e investimentos da União – a redução das obrigações do Estado, através da transferência dessas responsabilidades para outras esferas. A Emenda Constitucional nº 14 será regulamentada através da lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências.

Da mesma forma ao ocorrido com a lei 9.131/95 – que determinava a escolha dos dirigentes universitários – a Emenda Constitucional nº 14 também se caracterizou por ter uma tramitação tranqüila e relativamente rápida nas duas casas do Congresso Nacional. Nas suas origens, a lei também respondeu a uma iniciativa enviada em, outubro de 1995, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso – o PEC 233/95. Apesar de a Emenda Constitucional nº 14 ter recebido, em princípio, uma avaliação positiva de entidades de trabalhadores da educação e de especialistas pela transparência que se propiciava para a gestão e repartição dos recursos, posteriormente o FUNDEF passou a ser questionado. Um dos principais questionamentos diz respeito a que, o que se logra com o FUNDEF, é apenas o recolhimento do dinheiro de todas as instâncias para posteriormente realizar sua redistribuição, de modo que o Fundo não adiciona nenhum recurso para a manutenção do sistema educativo como um todo.

Outra particularidade que caracterizou o PEC 233/95 foi que ele inicialmente estabelecia, no seu artigo 3º, que a autonomia das universidades e das demais instituições de ensino superior e de pesquisa seria exercida ‘na forma da lei’. Com uma proposta ‘na

forma da lei’, tentava-se retirar ou derrogar o dispositivo da Constituição Federal que versava sobre esse aspecto. Conseqüência da forte reação ocorrida por parte de parlamentares e de entidades da sociedade civil o PEC 233/95 foi desmembrado para criar o PEC 370/96, que dispunha somente sobre a nova redação dada ao artigo 207 da Constituição Federal.

Produto das polêmicas desencadeadas na sociedade civil e também na sociedade política, a PEC 370/96 que versava sobre a autonomia universitária teve vida efêmera. Imediatamente após o desmembramento do PEC 233/95, foi constituída uma comissão especial para apreciar a matéria, tendo o deputado Paulo Bornhausen (PFL/SC) como seu relator, o qual acabou apresentando um projeto substitutivo ao projeto original após a realização de audiências públicas solicitadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O relator acatou a proposta de diversas emendas parlamentares – todas elas sugeriram a retirada da expressão ‘na forma da lei’, que em síntese acabava desconstitucionalizando a autonomia universitária. Porém, defendeu a extinção do Regime Jurídico Único para o magistério mediante a previsão de regime próprio de pessoal na forma de lei complementar. Também o relatório previa a pertinência de que, em dez anos, as universidades públicas deveriam ter condições de gerar recursos próprios, explicitando-se, deste modo, a desobrigação do poder público em relação à manutenção das instituições de ensino superior.

O substitutivo do deputado Bornhausen ao PEC 370/96 foi perdendo força e ele não chegou a ser votado na Comissão Especial, em 1997.

Em 10 de outubro de 1996, aprova-se o Decreto nº 2.026, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. O decreto acaba por regulamentar aspectos da lei nº 9.131, recentemente aprovada, e procedimentos da avaliação das instituições de ensino superior que precisavam ser especificados, pois o único aspecto que a lei tinha regulamentado era a avaliação externa dos cursos através do ‘provão’.

O decreto estabelece que o processo de avaliação institucional compreenderá os seguintes procedimentos:

- I – análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema de ensino superior, por região e unidade da Federação, segundo as áreas de conhecimento e o tipo ou natureza das instituições de ensino;

- II – avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- III – avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise da oferta dos cursos e dos resultados do Exame Nacional de Cursos; e,
- IV – avaliação dos programas de mestrado e doutorado por áreas de conhecimento.

De acordo com o decreto, os indicadores de desempenho global serão levantados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional – SEDIAE; a avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior será conduzida por Comissão Externa à instituição, especialmente designada pela Secretaria da Educação Superior – SESu, que levará em consideração a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizadas por especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a análise dos indicadores globais realizada pela SEDIAE. A análise dos cursos de graduação considerará a organização didático-pedagógica, a adequação das instalações físicas, as especiais (laboratórios, oficinas e outros), a qualificação do corpo docente, o acervo bibliográfico e o regime de funcionamento, a modernização e a adequação ambiental das bibliotecas. Por último, cabe à CAPES a avaliação dos cursos de mestrado e doutorado, de acordo com critérios e metodologia próprios.

O conjunto de normas jurídicas formado pelas leis 9.131 e 9.192, de 1995, pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996 e pelo Decreto 2.026, de outubro de 1996, ocorreram enquanto a LDBEN – que tratava de muitos desses assuntos regulamentados pelos dispositivos jurídicos supracitados – tramitava ainda no Congresso Nacional. A aprovação desse conjunto confirma a interferência do Poder Executivo na aprovação das políticas públicas para a educação nacional. Apesar da interferência do Poder Executivo e da redefinição das prioridades educacionais na direção dos objetivos dos organismos internacionais adquirir uma sistemática efetiva no governo de Fernando Henrique Cardoso, já se viu que foi no governo de Itamar Franco (1992 – 1994) que se adotaram as primeiras iniciativas nessa direção, na elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos.

Voltando à tramitação do projeto de LDBEN no Congresso Nacional, viu-se que o projeto de lei oriundo da Câmara – que nesse estágio de discussão chegou a ser identificado como PLC nº 101/93 – havia sido considerado inconstitucional. Posteriormente, os representantes políticos do Poder Executivo no Congresso apresentam uma proposta de projeto de lei substitutivo. O substitutivo Darcy Ribeiro contava com 82 artigos, distribuídos em 10 títulos. Deste primeiro substitutivo surgiu um segundo que, após receber 57 emendas dos senadores, seguiu seus rumos até lograr seu texto final. Diferentemente do ocorrido na tramitação e na elaboração do projeto de LDBEN da Câmara, o substitutivo Darcy Ribeiro não contou com a participação de grupos organizados relacionados à educação no seu processo de elaboração. Isso traz à tona o tema da legalidade e da legitimidade, pois, apesar de o texto poder ser considerado legal, pairam certas dúvidas a respeito de sua legitimidade. Deste modo, o substitutivo se erigiu como a proposta do Poder Executivo para a educação nacional.

Foi assim que o senador Darcy Ribeiro conseguiu aprovar seu projeto de lei no Senado, em fevereiro de 1996, com o voto de legisladores fortemente favoráveis às iniciativas privatistas, conservadoras e neoliberais do governo de Fernando Henrique Cardoso. O substitutivo tratou de eliminar questões de conteúdo do projeto de lei 101/93 e foi moldado conforme os objetivos dos governantes. Consequentemente, o bloco no poder desprezou todo o feito pelo conjunto dos trabalhadores da educação, das organizações científicas, sindicais e estudantis e de movimentos sociais, por deputados e senadores que, aglutinados em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, vinham trabalhando incessantemente e por longo tempo na elaboração de propostas de maneira democrática e participativa.

As manobras e interferências que obstruíram o projeto de lei originário da Câmara e que permitiram a apresentação de um ‘substitutivo próprio’, acionadas pelo Poder Executivo assim que Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, resultaram exitosas.

Concomitantemente ao acirramento dos debates no Congresso Nacional sobre a LDBEN, ocorreu a transferência dessas polêmicas para o âmbito dos partidos ideológicos, em especial para a imprensa. Em artigo publicado na ‘F. de São Paulo’ em 23 de abril de

1995, o senador Darcy Ribeiro (autor de substitutivo para o projeto de lei originário da Câmara) compra uma briga particular com Florestan Fernandes (acérrimo defensor deste último), chamando-o de ‘defensor’ do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) na Câmara dos Deputados. Ribeiro chegou a autodefinir-se surpreso pelo fato de Florestan Fernandes ter ‘tanta paciência para ouvir tantos imbecis falando de educação e com seu inesperado populismo.’ Referindo-se às ações de Fernandes na Câmara, Ribeiro afirmou na imprensa:³²

Não é que nosso eminentemente sociólogo decide deixar a educação brasileira aos cuidados de quem a pratica, como os donos da escola, professores, alunos e funcionários?

Seu Conselho Federal corporativista seria uma ação entre amigos, na qual nenhum educador teria voz. Florestan não se inquieta com o milhão de alunos do proletariado estudantil, que pagam caro para estudar, quase sempre à noite, em escolas péssimas, montadas para fazer lucros empresariais, enganando-os. Abandona-os à sua sorte. (RIBEIRO, 1995a)

E, ainda referindo-se ao projeto de lei da Câmara vencido através de manobra regimental, RIBEIRO foi taxativo quando afirmou que:

O projeto de lei geral da educação elaborado na Câmara é um diploma de consolidação do sistema educacional que temos, em que a escola básica não alfabetiza, a média não ensina e a superior simula ensinar. Chegamos, por essa via, a fazer papel notável no mundo como o país que oferece a seu povo a pior educação. Pior até que Bangladesh. Congelar por lei esse sistema é um crime.

[...] A lei de que Florestan gosta consagra o sistema educacional que herdamos da ditadura e entrega o comando das universidades ao aventureirismo das votações de alunos e funcionários. (RIBEIRO, 1995a)

Procurando diferenciar seu projeto de lei daquele da Câmara, Ribeiro procurou afirmar a viva voz na imprensa que sua lei de ensino trazia inovações e que liberava os educadores brasileiros para poder ousar, experimentar e inovar pedagogicamente. Além de

³² RIBEIRO, D. (1995c) *A nova lei da Educação*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 23 out.

que, na mídia, sempre pretendeu apresentar seu substitutivo como uma proposta de todos os educadores brasileiros.³³

Toda vez que o senador procurava posicionar-se sobre seu projeto, não perdia a chance de desqualificar, por oposição, àquele que passou a ser considerado como seu opositor. Na opinião de Ribeiro, no projeto de LDBEN da Câmara prevalecia a preocupação de pôr ordem no caos da legislação herdada da ditadura. “Sua ambição parecia oscilar entre formular uma explanação mitificada, fundada em valores filosóficos e em preceitos metodológicos, ou atender a reivindicações setoriais, descomprometidas com a prática da educação que se realiza no país.” (Cf. RIBEIRO, 1995c)

Dentre as principais críticas contra o projeto de lei da Câmara que foram veiculadas através de diferentes partidos ideológicos (televisão, imprensa, etc.), estava aquela que fazia referência a que ele estava preso a visões e reivindicações corporativistas de setores organizados ligados à educação, que tornava a lei não só detalhista mas também minuciosa e utópica. Dizia-se que, no projeto da Câmara, os setores envolvidos com a educação infantil procuraram tornar o atendimento a essa faixa etária praticamente universal; que os professores de escolas de 2º grau também procuravam garantir no texto da lei a oferta de educação universalizada para todos; de que os especialistas em educação artística, física, sociólogos e filósofos procuravam que suas disciplinas se tornassem obrigatórias; e que docentes e funcionários das universidades reivindicavam segurança e garantia para seus recursos orçamentários. Embora se considerassem todas essas reivindicações nobres, o que pairava no ar era a dúvida de como se iria fazer para oferecer todas essas aspirações num país que sequer conseguiu alfabetizar suas crianças e dar conhecimento mínimo sobre as quatro operações básicas. (Cf. DURHAM, 1995)

Porém, todas essas denúncias colocadas publicamente contra o projeto de lei da Câmara – procurando literalmente ‘atropelá-lo’ na mídia – esqueciam-se de que, na história política e educativa brasileira, cada vez que foram deixadas abertas questões legais, elas acabavam não garantindo absolutamente nada. Como bom exemplo disso, há o caso da

³³ “O substitutivo apresentado é de minha autoria, mas não é meu. Apenas sintetiza todo o esforço realizado nesses anos para dar ao Brasil aquela lei que os educadores reclamam.” (RIBEIRO, D. *A nova lei da Educação*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 23/10/95 – 1995b)

primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que tentou legislar sobre a autonomia universitária.

O fato de querer identificar o projeto de lei da Câmara com todos os males da educação brasileira não era fortuito. Coincidência ou não, o caos da educação pública levava os especialistas a posicionarem-se negativamente sobre setor de ensino e isso ocupou a atenção da imprensa. As matérias publicadas nessa época unanimemente reivindicavam mudanças para a educação brasileira. Embora utilizassem diferentes adjetivos, todas elas coincidiam nas críticas à desqualificada educação pública, ao sistema educacional (se é que ele existia) ou ao que restava dele (pensava-se que ele tinha chegado a seu esgotamento), denunciavam os processos de sucateamento, desorganização, desmantelamento e o estado caótico em que o (pseudo) sistema educativo se encontrava. Diante disso tudo, em 1995 era senso comum a idéia de que era necessário pôr fim ao caos reinante no ensino público.

As causas do caos eram amplamente conhecidas. Os esforços oficiais por querer implementar políticas públicas que combatessem a evasão e a repetência acabaram deteriorando ainda mais a pouca qualidade que restava no sistema. Na maioria das vezes, essas soluções 'cosméticas' eram elaboradas na tentativa de reverter as estatísticas desfavoráveis. Como resultado dessas medidas, o que se alcançou foi o aumento ou a institucionalização do analfabetismo funcional, isto é, uma forma de analfabetismo ou de semi-analfabetismo que era desenvolvida no seio da própria instituição escolar pois, apesar de freqüentar a escola regularmente, seus alunos não logravam a apreensão nem dos conteúdos escolares nem das técnicas básicas e necessárias para a leitura e a escrita. Pesquisas que tratavam dos concursos vestibulares para o ingresso às universidades trouxeram dados alarmantes: aproximadamente 80% dos inscritos não atingiam a nota mínima na prova de redação, o que indicava que boa parte dos vestibulandos concluía o segundo grau sem sequer ter conseguido sua alfabetização.

Não obstante à correlação de forças contrárias aos interesses da educação, o substitutivo de Darcy Ribeiro teve alterada sua redação antes da sua aprovação e foram apresentadas sucessivas versões de substitutivos na tentativa de incorporar emendas que

atenuassem as resistências e o mal estar provocados pela estratégia acionada em círculos relacionados com a educação nacional. (Cf. SAVIANI, 1997)

O projeto substitutivo apresentava características que foram chamadas de 'inovadoras' pelo seu próprio mentor:

Esforcei-me muito, com a ajuda de diversos Senadores para, aproveitando o melhor do projeto da Câmara, elaborar uma lei que, em lugar de congelar nosso sistema educacional, abrisse perspectivas para renová-lo radicalmente. Desse esforço resulta o substitutivo aprovado pelo Senado, que depende agora da votação dos Senhores, para abrir uma nova era na educação brasileira. (RIBEIRO, 1996b: 07)

Também houve aspectos do substitutivo que foram questionados pelo seu próprio autor, já que, segundo ele, havia dois dispositivos que precisavam ser rejeitados, já que, nas palavras de RIBEIRO, sua aprovação traria conseqüências desastrosas: o inciso II do artigo 51 e o & 2º do artigo 89. "Eles precisam ser rejeitados porque sua aprovação seria desastrosa para a nossa educação. Qualquer deles que for aprovado acabaria com a nossa pós-graduação, que é o melhor programa educacional brasileiro." (1996b: 07) Um deles, desarticulava a educação brasileira do sistema educativo internacional, estruturado nos graus acadêmicos graduação, mestrado e doutorado. Ao serem introduzidos os cursos de especialização entre os cursos de pós-graduação, temia-se que a exigência de uma pós-graduação passasse por esse nível de ensino: "Representaria uma agressão contra o mundo acadêmico brasileiro, que se veria desmoralizado." (Idem, p. 08) O outro dispositivo, questionado por RIBEIRO, 'culpava' o Ministério da Educação pelo fracasso dos professores nos seus programas de mestrado e de doutorado. Segundo o senador, "O efeito mais grave destes dispositivos seria desobrigar de estudar o professorado das escolas privadas, que atendem a dois terços do alunado de nível superior, desestimulando a qualificação. Condenaria, assim, a perpetuação da má qualidade do ensino superior no Brasil." (1996b: 08)

Uma vez que o substitutivo Darcy Ribeiro incorporou sucessivas emendas, a versão do projeto de lei aprovado no Senado em 08 de fevereiro de 1996 teve uma estrutura organizada em 91 artigos. Finalmente, o texto obteve sanção presidencial sem vetos e a nova LDBEN foi promulgada em 20 de dezembro de 1996. Segundo SAVIANI (1997), a

ausência de vetos na aprovação da LDBEN – uma raridade na história da política educacional brasileira – explicava-se pelo fato de que a partir de 1995 o MEC foi co-autor do texto de Darcy Ribeiro, inclusive se empenhou para obter sua aprovação no Congresso Nacional.

O texto da nova LDBEN, sancionada em 20 de dezembro de 1996 estava constituído por 92 artigos, distribuídos na seguinte estrutura:

Título I – Da educação.

Título II – Dos princípios e fins da educação nacional.

Título III – Do direito à educação e do dever de educar.

Título IV – Da organização da educação nacional.

Título V – Dos níveis e das modalidades de educação e ensino.

Capítulo I – Da composição dos níveis escolares.

Capítulo II – Da educação básica.

Seção I – Das disposições gerais.

Seção II – Da educação infantil.

Seção III – Do ensino fundamental.

Seção IV – Do ensino médio.

Seção V – Da educação de jovens e adultos.

Capítulo III – Da educação profissional.

Capítulo IV – Da educação superior.

Capítulo V – Da educação especial.

Título VI – Dos profissionais da educação.

Título VII – Dos recursos financeiros.

Título VIII – Das disposições gerais.

Título IX – Das disposições transitórias. (SAVIANI, 1997: 161)

As diretrizes da nova LDBEN são definidas nos quatro primeiros títulos e suas bases no resto do texto da lei. As diretrizes concebem a educação de uma forma demasiado ampla, já que: “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.” Não obstante, no parágrafo 1º se explicita o alcance pretendido para a lei, pois através dela se

procura disciplinar a educação escolar, desenvolvida predominantemente por meio do ensino em instituições próprias. (Título I, art.1º) No Título II – Dos princípios e fins da educação, há que a educação é concebida como um dever da família e do Estado; também se determina que a educação, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, deve ter por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O título também determina que o ensino deverá ser ministrado a partir de uma série de princípios, dentre os quais estão a igualdade de condições ao acesso escolar, o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, o respeito à liberdade, a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais e a gestão democrática do ensino público, dentre outros tantos, citados no artigo 3º.

O conceito de educação explicitado no texto da lei coincide com o explicitado na Constituição Federal de 1988. Não obstante, chama a atenção a inversão ocorrida nos termos, na definição de educação. Apesar de, no texto constitucional, a educação ser definida como um dever do Estado e da família, na LDBEN ela aparece como sendo dever da família e do Estado. O assunto estado-família remete ao tópico principal das polêmicas dos últimos cinquenta anos, já presente nas discussões ocorridas na elaboração da primeira LDBEN, em dezembro de 1961, época na qual a Igreja católica reivindicava a precedência da família em matéria de educação, em detrimento do Estado. Através dessa precedência, a Igreja católica procurava defender a liberdade de ensino e, portanto, justificar a intervenção do setor de ensino privado na oferta educativa escolar, no qual as escolas confessionais eram predominantes. Ao garantir a liberdade de ensino, também ficava garantido o destino de recursos financeiros do Estado para esses estabelecimentos.³⁴

³⁴ A temática da liberdade de ensino na história da educação do Brasil sempre esteve associada com a questão do lugar que devia ocupar a escola particular na educação nacional. O tema configurou três momentos nitidamente diferentes. De acordo com CUNHA (1981), o primeiro ocorre no começo do século vinte, quando a liberdade de ensino era entendida como a capacidade dos estabelecimentos particulares de ensino escolar e superior conferirem certificados e diplomas, equivalentes aos dos estabelecimentos mantidos pelo Governo Federal. Essa capacidade foi conseguida pelas escolas particulares, em 1911. No entanto, nas décadas de vinte e trinta as lutas pela liberdade de ensino retomam outro significado, já que a ênfase passou a ser colocada no combate ao impedimento do ensino religioso – especialmente o ensino do catolicismo – nas escolas primárias e secundárias oficiais, vigente desde a proclamação da República. Finalmente, nas décadas de quarenta, cinquenta e sessenta, a polêmica em torno da liberdade de ensino adquire novamente um significado diferente. Como a rede pública de ensino estava em franca expansão e o contrário ocorria no sistema privado, os defensores desta última

No Título III – Do direito à educação e do dever de educar, o conjunto de seus quatro artigos também reproduzem questões já estabelecidas na Constituição de 1988. O dever do Estado em matéria de educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de um ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (art. 4º, item I); para o ensino médio se estabelece a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade (item II), o atendimento em creches e pré-escolas também será gratuito (item IV), e o acesso aos níveis mais elevados de ensino dependerá da capacidade de cada um (item V).

Ao determinar o ensino fundamental obrigatório e gratuito, a lei satisfaz as demandas das duas propostas educativas colocadas em debate, interessadas em investir acadêmica e orçamentariamente nesse setor de ensino. Porém, as finalidades eram distintas. A proposta da lei, que poderia ser denominada como ‘a proposta do Poder Executivo’, focalizava esse setor em função dos compromissos assumidos com organismos externos, que colocaram o ensino fundamental como o mais priorizado, senão o único. De fato, como já se mencionou no capítulo I, tanto o Banco Mundial como a UNESCO, o PNUD etc., colocaram esse tipo de exigência ao governo brasileiro, quando da intervenção deste em diferentes encontros educativos internacionais.

O acesso ao ensino fundamental foi definido como um direito público subjetivo, podendo os cidadãos acionarem ao Poder Público para exigí-lo. (art. 5º) A determinação do ensino fundamental como um direito público subjetivo se diferencia do estabelecido na

reivindicaram a responsabilidade do Estado na manutenção das escolas particulares, como condição necessária para garantir o direito de escolha da educação que os pais desejavam para seus filhos. Nesses três momentos históricos, a liberdade de ensino conteve conotações diferentes. No primeiro momento, o que se buscava era a igualdade da escola particular à escola pública em termos do produto. Uma vez lograda essa igualdade em 1911, a disputa se transferiu para o interior da escola pública, de modo a introduzir o ensino da religião nos seus currículos, que até então era restrito à rede particular. A conquista dessa reivindicação através da Constituição de 1934, deslocou as lutas e reivindicações das escolas privadas para a questão do financiamento escolar. Existiram motivações que incentivaram o setor privado para lutar por isso: “Quando as escolas particulares começaram a esvaziar-se devido ao crescimento da rede pública, reivindicaram a limitação do crescimento desta rede e, mais ainda, o financiamento da rede particular em nome do direito de escolha da orientação filosófica da educação das crianças.” Na opinião do autor, a defesa dessa tendência respondeu a uma mudança estratégica, pois ela passou do simples direito à sobrevivência no cumprimento da função propedêutica, à criação das condições artificiais de sobrevivência. (CUNHA, 1981: 30)

LDBEN de 1961,³⁵ pois, naquela lei – mesmo a educação sendo considerada como direito dos cidadãos – a ausência de vagas, doenças ou anomalias graves da criança e o estado de extrema pobreza familiar exonerava os responsáveis dos menores de suas obrigações educativas.³⁶ Para evitar negligências e experiências negativas do passado, a nova lei inclui artigo tratando da obrigatoriedade dos pais e responsáveis dos menores para com a educação de seus filhos, pois, de acordo com o artigo 6º, “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental.”

Para SAVIANI (1997), quando se afirma que “O acesso ao ensino fundamental é um direito público subjetivo” o teor da lei acaba restringindo o preceito constitucional, em que enuncia que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.” (art. 208º, inciso VII, parágrafo 1º) Tal direito público acaba sendo restrito exclusivamente ao ensino fundamental, desobrigando o Estado da oferta obrigatória e gratuita do ensino médio e também do ensino superior (que, numa interpretação abrangente o preceito constitucional incluía).

No título IV ainda se determina que o ensino é livre à iniciativa privada, sempre que atenda ao cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino (item I), que obtenha autorização de funcionamento e avaliações da qualidade de seu ensino pelo Poder Público (item II) e que demonstre sua capacidade de autofinanciamento, de acordo com o previsto no artigo 213 da Constituição Federal. A determinação do ensino livre à iniciativa privada, abrangente, é bem diferente do estabelecido para esse setor pelo projeto substitutivo do projeto de lei originário da Câmara dos Deputados, que tanta polêmica suscitou na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Senadores, e que

³⁵ Na época, o Ministro de Educação era Darcy Ribeiro. Ele participou de maneira direta na elaboração dos vetos que, segundo o Ministro, foram realizados para poder melhorá-la. Ainda ele instalou o Conselho Federal de Educação e instituiu o Plano Nacional de Educação, que teve como autores a Anísio Teixeira e Dom Helder Câmara. (Cf. RIBEIRO, 1996b)

³⁶ De acordo com o artigo 30, parágrafo único, da lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, “Constituem casos de isenção (da obrigatoriedade), além de outros previstos em lei:

- a) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável;
- b) insuficiência de escolas;
- c) matrículas encerradas;
- d) doença ou anomalia grave da criança.”

levou a considerar o projeto de lei como inconstitucional, pois, segundo o relator do parecer, o senador Darcy Ribeiro, os artigos que tratavam da organização do setor privado no sistema nacional de educação do projeto substitutivo de lei da Câmara interferiam na liberdade de ensino, estabelecida no texto constitucional.³⁷

A organização da educação nacional compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que em regime de colaboração estruturarão seus respectivos sistemas de ensino. (art. 8º) A coordenação da educação nacional será exercida pela União e procurarão articular os diferentes níveis e sistemas de ensino através de uma função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. A União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 9º ,item I); caber-lhe-á prestar assistência técnica e financeira (item III); junto a estes últimos elaborará as diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (art. 9º, item IV); deverá coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação (item V), assegurar processos nacionais de avaliação do rendimento escolar nos ensinos fundamental, médio e superior (item VI), baixar normas gerais para os cursos de graduação e pós-graduação (item VII), e autorizar, reconhecer, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino. (item IX)

No artigo 9º também aparecem referências ao Conselho Nacional de Educação. (CNE) Apesar de, no texto da lei, as referências aparecerem escritas no tempo verbal futuro, o CNE – concebido com funções normativas e de supervisão, de atividade permanente, criado por lei – já existia desde 1995. Isto é, a nova lei de ensino já havia começado a ser regulamentada, mesmo antes de ser aprovada.

De acordo com o artigo 10º, caberá aos Estados organizar seus sistemas de ensino, elaborar e executar políticas e planos educacionais na oferta do ensino fundamental e

³⁷ De acordo com o artigo 213 da Constituição Federal do Brasil, de 1988,

“Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

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

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

médio. Também deverão definir a oferta do ensino superior, sempre e quando eles mantiverem esse tipo de instituições a seu cargo. E caberá aos Municípios organizar, manter, autorizar, credenciar e supervisionar suas atividades educacionais. (art. 11º) Respeitadas as normas comuns e as dos seus sistemas de ensino, os estabelecimentos de ensino supracitados terão autonomia pedagógica, pois terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica, administrar seu pessoal e seus recursos materiais financeiros, velar pelo cumprimento dos planos e das funções docentes e para prover meios para recuperar àqueles alunos de menor rendimento. (arts. 12º e 13º) Neste sentido, deixou de existir o currículo compulsório para todo o território nacional; no seu lugar aparece a figura dos conteúdos mínimos que se traduzirão naquela proposta pedagógica particular, sempre respeitando o princípio de gestão democrática. A flexibilidade e a abertura pedagógica agora compõem a base de sustentação dos processos de escolarização brasileiros; e o sistema de avaliação dos processos pedagógicos passou a ser nacional, sistemático e externo.

Nessa nova ordem legal, o sistema federal de ensino compreende:

- I – as instituições de ensino mantidas pela União;
- II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – os órgãos federais de educação. (LDBEN, art. 16º)

Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal:

- I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público municipal;
- II – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente. (art. 17º)

E os sistemas municipais de ensino:

- I – as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação. (LDBEN, art. 18º)

O Título IV – Da organização da educação nacional, categoriza as instituições de ensino em: públicas – quando criadas, mantidas, incorporadas e administradas pelo Poder Público, e privadas – quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. (art. 19º) Pela sua vez, o texto da lei também caracteriza as instituições particulares, a partir das seguintes categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV – filantrópicas, na forma da lei. (LDBEN, art. 20)

Com o Título V – Dos níveis e modalidades de educação e ensino começam a explicitar-se as bases a partir das quais se compõem os diferentes níveis escolares e, portanto, se estruturará a partir de dezembro de 1996 a educação nacional. De acordo com o art. 21, a educação escolar se compõe de:

I – educação básica, formada pela educação infantil, o ensino fundamental e ensino médio; e,

II – educação superior.

Ao incluir na educação básica esses três níveis de ensino, fica configurada a possibilidade de estruturação de um verdadeiro sistema nacional de educação, reivindicação de longa data feita pelos educadores. No que diz respeito à educação básica, fica clara a intenção de flexibilizar esse setor de ensino tanto na organização de suas séries (“Art. 23 – A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o

interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.”), quanto no calendário escolar, que deverá adequar-se às peculiaridades locais, climáticas e econômicas.³⁸ Também ela amplia os espaços de atuação em relação à legislação anterior, no sentido de que a carga horária mínima anual foi ampliada para oitocentas horas (contra as setecentas vinte horas da lei 5.692/71), a serem distribuídas em 200 dias de efetivo trabalho escolar (art. 23, item I), existindo a possibilidade de atividades supletivas, através da obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos. (art. 24, item V, letra ‘e’)

Os currículos de ensino fundamental e médio deverão ter uma base comum a ser complementada por uma parte diversificada. O currículo deverá abranger obrigatoriamente o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil. (art. 26, & 1º) E a parte diversificada, incluirá, obrigatoriamente, o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna, cuja escolha ficará a cargo da comunidade escolar. (& 5º) A lei não especifica a cargo de quem deverá estar a indicação dos conteúdos obrigatórios do currículo escolar.

O caráter minimalista da lei fica evidente quando são explicitadas as organizações da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio. A educação infantil é definida como a “... primeira etapa da educação básica tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.” (art. 29) Ela será oferecida por creches (até os três anos de idade) e por pré-escolas (até os seis).

Em se tratando de um setor de ensino que integra pela primeira vez uma lei de educação, esta deveria de ter oferecido pistas para sua regulamentação. O ensino fundamental terá uma duração mínima de oito anos, devendo ser ministrado gratuita e obrigatoriamente pelas escolas públicas. Ele tem como objetivo a formação básica do cidadão, mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, a compreensão do

³⁸ A flexibilização também fica explicitada no artigo 24, item IV, quando se lê que: “IV – poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares.”

ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores da sociedade, do desenvolvimento da capacidade de aprendizagem e do fortalecimento dos vínculos da família. (art. 32, itens I, II, III e IV) E o ensino médio, com duração de três anos, terá como finalidade a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, a preparação básica para o trabalho e a cidadania, o aprimoramento do educando como pessoa humana, a formação ética e a autonomia intelectual, e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando teoria e prática. (art. 35, itens I, II, III e IV) Apesar de com este tipo de ensino se pretender lograr uma preparação geral dos educandos para o trabalho, o sentido adjudicado à lei fica longe da educação politécnica, que caracterizaram os projetos de lei vencidos pela versão do Poder Executivo.

O Capítulo IV, do Título V, trata da Educação Superior. Mesmo o art. 43 definindo suas finalidades claramente (estímulo à criação cultural, do espírito científico e do pensamento reflexivo; a formação de diplomados; o incentivo do trabalho de pesquisa e investigação científica; a promoção dos conhecimentos culturais, do desejo de aperfeiçoamento e o estímulo do conhecimento dos problemas presentes; e a promoção da extensão, aberta à participação da população), as atividades de pesquisa não são explicitadas da mesma forma (art. 43, itens I a VII). A educação superior abrangerá os cursos e programas de

- I – cursos seqüenciais por campos de saber, de diferentes níveis de abrangências, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;
- II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;
- III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;
- IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições. (art. 44)

Este tipo de educação poderá ser ministrado em instituições de ensino superior públicas ou privadas (art. 45), devidamente credenciadas pelo Poder Público. (art. 46)

As instituições de educação superior credenciadas como universidades são definidas como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. (art. 52) Elas se caracterizam por:

I – produção intelectual institucionalizada, mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral. (art. 52)

Também gozarão de autonomia, para fixar, criar ou extinguir cursos; estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa; fixar currículos de seus cursos; elaborar e reformar estatutos; conferir títulos; firmar contratos e convênios; receber subvenções, doações, etc. dentre outras. (art. 53). As universidades, mantidas pelo Poder Público, gozarão de estatuto jurídico especial e de planos de carreira e regime jurídico único de seu pessoal. (art. 54) Caberá à União assegurar anualmente em seu Orçamento Geral recursos para sua manutenção (art. 55) e sua organização obedecerá a princípios de gestão democrática. (art. 56)

O Título V finaliza com o Capítulo V que contém três artigos versando sobre a educação especial. O atendimento dessa área deverá ser oferecido preferencialmente na rede regular de ensino e contará com apoio de serviço especializado, sempre que seja necessário. O sistema de ensino também deverá assegurar recursos educativos e organização especial quando não forem possíveis a integração e a conclusão do ensino fundamental, professores com especialização adequada para estes casos além disso, o ensino deverá ser dirigido para uma educação especial para o trabalho, que permita a efetiva integração destes alunos na vida em sociedade. (art. 58 e 59)

No Título VI, encontram-se as disposições que tratam dos Profissionais da Educação. De acordo com o art. 62, a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em cursos de graduação plena, de licenciatura, em universidades e institutos superiores admitindo-se, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental a oferecida no

nível médio, na modalidade Normal. (art. 62) A formação profissional para a administração, o planejamento, a inspeção, a supervisão e a orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, garantida, nesta formação, a base comum nacional. (art. 64) A formação docente, exceto para a formação superior deverá incluir uma prática de ensino de no mínimo trezentas horas e a preparação para o magistério superior deverá ser realizado prioritariamente por programas de mestrado e de doutorado. (arts. 65 e 66) Os sistemas de ensino deverão promover a valorização de seus profissionais, através de planos de carreira e de ingresso exclusivo por concurso público. (art. 67)

No Título VII tem-se que, do ponto de vista financeiro, a União não aplicará anualmente nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento das receitas resultantes de impostos, "... compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público." (art. 69) Como aspecto positivo e original há o que é disposto como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e o que não pode ser considerado como tal. Este tipo de medida ajuda a evitar desvios e distorções na utilização dos recursos públicos. Também a lei estabelece que anualmente deverá ser estabelecido um valor mínimo de custo por aluno, capaz de assegurar um ensino de qualidade. O custo mínimo será calculado pela União ao final de cada ano e terá validade para o ano subsequente. (art. 74 – parágrafo único) De acordo com o disposto no artigo 77, os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação e prestem ao Poder Público as contas dos recursos recebidos. Com isto se faz cumprimento do disposto pela Constituição Federal de 1988. A intenção de distribuição de recursos cria uma dúvida: por que se deve destinar recursos para instituições privadas quando o próprio Estado ainda não foi capaz de constituir um sistema de ensino para garantir o acesso à escola das amplas maiorias da população?

Com o Título VIII – Das disposições gerais, a lei adota medidas para o ensino aos índios, através de programas integrados de ensino e pesquisa para a oferta de educação escolar bilingüe e intercultural aos povos indígenas, para assim proporcionar a recuperação de sua memória histórica, a reafirmação de suas identidades étnicas e para garantir aos

índios e suas comunidades o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias. (art. 78) Também o Título estabelece que o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de educação a distância em todos os níveis e modalidades de ensino, (art. 79) e regulamenta a realização de estágios no ensino médio ou superior. O estágio não estabelece vínculo empregatício, podendo o estagiário receber uma bolsa para tal fim, (art. 82) e integra as instituições de ensino superior ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia na condição de instituições de pesquisa, e nos termos da legislação específica. (art. 83)

Finalmente, no Título IX – Das disposições transitórias, se institui a Década da Educação, a iniciar-se um ano depois da publicação da LDBEN. E o mesmo prazo é estabelecido para que a União encaminhe ao Congresso Nacional um projeto de Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (art. 87) Nele se estabelece o prazo de um ano para que a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios adaptem sua legislação educacional e de ensino às disposições desta lei. E, até o fim da Década da Educação, somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço. (art. 87, & 3º)

Foi assim que o país ganhou uma nova lei para a educação nacional, em dezembro de 1996. Apesar de o processo de regulamentação da LDBEN ter começado a ocorrer antes de que a lei fosse aprovada, esse processo ganha força depois que ela é promulgada. De fato, após sua promulgação se sucedeu uma avalanche de leis, decretos, portarias, medidas provisórias etc. A totalidade dos dispositivos que procuravam regulamentar a LDBEN foi gerada a partir de iniciativas do Poder Executivo e, como se verá mais adiante, a única exceção ficou por conta do PNE. Ou seja, ao ficar determinado através da nova LDBEN que as iniciativas principais para a futura elaboração das políticas educacionais pertenciam ao Ministério da Educação – que por sua vez era secundado pelo Conselho Nacional de Educação nas tarefas de interpretar o novo texto legal – o Poder Executivo ficou com liberdade para elaborar livremente suas iniciativas para a educação nacional. Confirmando-se, deste modo, a hipertrofia das potestades do Poder Executivo em detrimento das possibilidades do Poder Legislativo e da sociedade civil. Deste modo, ficava

completamente descartada a participação da comunidade educacional na futura definição das políticas públicas para a educação nacional.

A primeira lei aprovada após a promulgação da lei maior da educação em dezembro de 1996, foi a lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, dispondo sobre o fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, & 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de dar outras providências. Com ela se definem as novas orientações e se delimitam as obrigações em matéria orçamentária.

De acordo com o seu artigo 1º, cada Estado, Município e o Distrito Federal devem instituir seu Fundo de Manutenção a partir do 1º de janeiro de 1988. O fundo estará composto por 15% dos recursos do ICMS (sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), do FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal), do FPM (idem, dos Municípios), e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). (art. 1º, & 1º) A lei abre a possibilidade de que os recursos sejam antecipados em 1997, sempre e quando os Estados, Municípios e o Distrito Federal implantarem o fundo de forma antecipada à prevista no artigo 1º A distribuição de recursos será proporcional ao número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas, considerando-se para tal fim as matrículas da 1º a 8º séries do ensino fundamental. (art. 2º, & 1º) Na tentativa de evitar a má utilização dos recursos e desperdícios indevidos, a lei institui a realização anual de um censo escolar, a cargo do MEC, para orientar a distribuição de recursos do Fundo de acordo com o número de alunos matriculados. (art. 2º, & 4º) E se determina que a sua utilização seja destinada, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental. (art. 2º, & 6º)

A União poderá complementar os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º, sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (art. 6º) O valor anual e mínimo por aluno será fixado pelo presidente da República (art. 6º, & 1º), sendo que no primeiro ano de vigência da lei ele será de R\$ 300,00 anuais por aluno. (art. 6º, & 4º) Os recursos do Fundo deverão ser utilizados assegurando pelo menos 60% para a remuneração do Magistério em exercício

nas atividades desenvolvidas somente no ensino fundamental. (art. 7º) E os Estados, Municípios e Distrito Federal deverão dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração de modo a garantir a capacitação de professores leigos, assegurando o prazo máximo de 5 anos para que obtenham a habilitação necessária ao exercício de suas atividades docentes. (art. 9º, & 2º)

O MEC se garante a avaliação periódica dos resultados da aplicação da lei e a elaboração das medidas operativas necessárias de natureza político-educacional corretivas, que permitam estimular as iniciativas de melhoria da qualidade de ensino, acesso e permanência na escola além da integração de crianças e adolescentes em situação de risco social. (arts. 13º e 14º)

Com a aprovação do Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997 – que regulamenta o & 2º do art. 36 e os arts. 37 a 42 da LDBEN, e da Portaria nº 646, de 14 de maio de 1997 – que regulamenta o disposto nos artigos 39 a 42 da LDB e no Decreto nº 2.208/97 e dá outras providências, o MEC regulamenta ainda questões relacionadas com a educação profissional.

Através do Decreto 2.208, estabelece-se que a educação profissional terá por objetivos:

- I – promover a transição da escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas;
- II – proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação;
- III – especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos;
- IV – qualificar, reprofissionalizar e atualizar trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando à sua melhor inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho. (art. 1º)

A educação tecnológica será desenvolvida em articulação como ensino regular podendo ser realizada em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho (art. 2º), e compreenderá os seguintes níveis: I – básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independentemente de sua escolaridade; II – técnico:

proporciona habilitação profissional aos egressados do ensino médio; e, III – tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressados do ensino médio e técnico. (art. 3º)

A educação profissional de nível básico é considerada uma modalidade da educação não-formal e terá uma duração variável; as instituições federais e as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos apoiadas financeiramente pelo Poder Público, e que ministrem educação profissional, deverão oferecer cursos profissionalizantes de nível básico, abertos a alunos das redes públicas e privadas como também a trabalhadores com qualquer nível de escolaridade. A conclusão do nível básico conferirá certificado de qualificação profissional. (art. 4º)

A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, sendo que a organização do currículo pleno obedecerá às Diretrizes Curriculares Nacionais (carga horária, conteúdos mínimos, habilidades e competências básicas por área profissional), a órgãos normativos do respectivo sistema de ensino, que estabelecerão currículos básicos os quais não poderão ultrapassar 70% da carga horária obrigatória mínima, ficando reservado o restante 30% para que os estabelecimentos de ensino escolham disciplinas, conteúdos, habilidades e competências específicas da sua organização curricular. (art. 6º) O processo de elaboração das diretrizes ouvirá setores interessados, inclusive trabalhadores e empregados. (art. 7º) Os currículos do ensino técnico estarão estruturados a partir de disciplinas, que poderão ser agrupadas em módulos. Dependendo dos módulos cursados, poder-se-á obter habilitação específica ou diversa, já que estes terão caráter de terminalidade. (art. 8º) O corpo docente poderá ser integrado por professores, instrutores e monitores selecionados principalmente em função de sua experiência profissional, devendo ser preparados para o magistério através de cursos regulares de licenciatura ou de programas especiais de formação pedagógica, disciplinados pelo MEC. (art. 9º)

Finalmente, os cursos de nível superior deverão ser estruturados para atender diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas e conferirão diploma de tecnológico. Os sistemas federais e estaduais de ensino implementarão exames para fins de

dispensa de disciplinas ou módulos em cursos de habilitação do ensino técnico. (arts. 10º e 11º)

De acordo com o texto da Portaria 646, de maio de 1997, a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da nova LDBEN³⁹ e no Decreto 2.208/97 se fará na rede federal de educação tecnológica num prazo de até quatro anos. Para dar cumprimento ao disposto, as instituições federais de educação tecnológica⁴⁰ deverão elaborar um Plano de Implantação, levando em consideração suas condições financeiras, materiais e os recursos humanos além de um grupo de trabalho, composto por representantes dos Conselhos das Escolas Técnicas Federais (CONDITEC), das Escolas Agro-técnicas Federais (CONDAF), das Escolas Técnicas das Universidades Federais (CONDETUF), dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET) e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) que acompanhará e avaliará a implantação da reforma da educação profissional. (art. 1º, && 1º e 2º)

O Plano de Implantação deverá prever o incremento da matrícula na educação profissional no ensino regular de no mínimo 50% das vagas oferecidas em 1997, mediante a oferta de cursos de cursos de nível técnico, concomitantemente com o ensino médio, para alunos oriundos das escolas do sistema de ensino; cursos de nível técnico, destinados a egressados de nível médio, regular ou supletivamente; cursos de especialização ou aperfeiçoamento, para os egressados dos cursos técnicos; e cursos de qualificação, para a reprofissionalização de jovens, adultos e trabalhadores em geral, com qualquer nível de escolarização. (art. 2º) Suas instituições poderão ofertar ensino médio, com matrícula independente do ensino profissional, oferecendo no máximo 50% do total das vagas dos cursos regulares oferecidos em 1997.

³⁹ De acordo com os artigos da lei, a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e tecnologia, deverá desenvolver aptidões para a vida produtiva (art. 39); este tipo de educação será desenvolvida em articulação com o ensino regular em instituições especializadas (art. 40); os conhecimentos adquiridos poderão ser objeto de avaliação e certificados através de diplomas de cursos de educação profissional de nível médio, com validade nacional (art. 41); e tais escolas, além dos cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade. (art. 42)

⁴⁰ Isto é, as Escolas Técnicas Federais, as Escolas Técnicas das Universidades e os Centros Federais de Educação Tecnológica.

A oferta dos cursos técnicos e de qualificação, de requalificação e de reprofissionalização de jovens, adultos e trabalhadores será feita de acordo com as demandas identificadas junto aos setores produtivos, sindicatos de trabalhadores e sindicatos empresariais ou patronais, bem como junto a órgãos de desenvolvimento econômico e social dos governos estaduais e municipais. (art.7º) Também a Portaria articula mecanismos que permitam, junto ao SEMTEC e com órgãos de desenvolvimento econômico e social dos Estados e Municípios, identificar novos perfis de profissionais, demandados pelos setores produtivos e adequar a oferta dos cursos às demandas dos setores produtivos. (art. 9º)

Da leitura do Decreto 2.208 e da respectiva Portaria que o regulamenta, pode-se deduzir que a inspiração para a proposta do MEC foi a separação do ensino técnico do ensino médio.

Com a lei nº 9.475, de 22 de julho de 1997, dota-se de nova redação o artigo 33 da LDBEN. Através dela, o Poder Executivo satisfaz interesses corporativos vinculados à Igreja Católica, pois, de acordo com o artigo 1º da lei recentemente aprovada, o ensino religioso – que na LDBEN havia sido considerado disciplina de matrícula facultativa dos horários normais das escolas públicas do ensino fundamental e oferecida sem ônus para o orçamento público – passa a ser considerado como parte integrante da formação básica do cidadão e mantido com os recursos destinados a esse setor de ensino. As modificações no texto do mencionado artigo beneficiam diretamente a Igreja Católica, amplamente majoritária, apesar de ficar em aberto a possibilidade de serem ouvidas as entidades civis de diferentes denominações religiosas na definição dos conteúdos do ensino religioso, a ser lecionado nos estabelecimentos escolares. Ficando vedadas quaisquer formas de proselitismo. (art. 33º)

Esta lei é um bom exemplo de como o Poder Executivo do governo Fernando Henrique Cardoso detém o controle na definição das políticas educativas nacionais através do MEC e de um Conselho Nacional de Educação subordinado a ele, utilizando procedimentos autoritários e corporativos. Isto se deduz a partir do ocorrido entre o CNE e o MEC, quando a regulamentação da nova LDBEN trouxe dúvidas a respeito da aplicação do artigo 33 no ensino fundamental.

O tema do ensino religioso na educação básica pública gerou uma avalanche de correspondências que, dirigidas ao MEC, solicitavam esclarecimentos sobre o tema. Foi assim que o presidente do CNE solicitou a seus integrantes parecer versando sobre a interpretação do artigo 33 da lei 9.394/94. Para sua elaboração, foram indicados os conselheiros José Arthur Gianotti (pela Câmara de Educação Superior) e João Antônio Cabral de Monlevade (pela Câmara de Educação Básica). Após uma pesquisa, de discussão interna nas Câmaras e de um recurso ao pensamento de especialistas, eles submeteram ao Conselho Pleno um Parecer preliminar, nos termos indicados pelo artigo 90 da nova LDBEN.⁴¹

No seu início, o Parecer – identificado como 05/97, recorre à Constituição Federal de 1988 para recordar que a separação entre o Estado e a Igreja já está configurada, pois de acordo com o artigo 19,

É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

1. Estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. (Constituição do Brasil, art. 19º)

Entretanto, o parecer salienta que o artigo 210 manda fixar os conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar a formação básica de cada um. É justamente este artigo o que abre espaço nas escolas públicas para o ensino religioso. “Haveria contradição entre os dois artigos? Ou o art. 210 estabeleceria uma exceção?” Mais adiante, ainda os pareceristas se questionam: “Como entender, porém, ‘ensino religioso’?” (MEC, Parecer 05/97: 02)

Na opinião dos pareceristas, a Constituição apenas reconhece a importância do ensino religioso para a formação básica comum do período de maturação da criança e do adolescente que coincide com o ensino fundamental. O estabelecido na Carta Magna possibilita a existência de colaboração entre as partes, desde que estabelecida em vista do interesse público e respeitando as opções religiosas. Isto permitia duas interpretações para a

⁴¹ De acordo com este artigo, “As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante

última das perguntas do parágrafo anterior. Segundo a primeira interpretação, que já vêm ocorrendo em algumas escolas, um professor, independentemente de sua crença, impartiria a matéria 'religião' completando para a escola a carga horária de sua disciplina de formação, registro e ingresso. Aqui o professor, credenciado pelo Estado (com formação preferencial em história da religião, antropologia cultural e ética religiosa) através de concurso, não seria representante oficial de nenhuma das religiões existentes no país.⁴² Conforme a segunda interpretação – considerada como a opinião preferida dos pareceristas, por ensino religioso se entende o espaço que a escola abre para que os estudantes, facultativamente, se iniciem ou se aperfeiçoem numa determinada religião. Isto faz com que somente as igrejas, individuais ou associadas, possam credenciar seus representantes para ocupar o espaço adjudicado no currículo pela lei, sempre e quando existir a demanda dos alunos de uma determinada escola. No entanto, esta interpretação da lei impõe algumas definições, quanto ao financiamento desta atividade na escola.

Para os pareceristas, não deveriam ser destinados recursos dos cofres públicos para financiar a manutenção do ensino religioso, por três motivos:

- a) haveria violação do art. 19 da Constituição Federal que veda a subvenção a cultos religiosos e a igrejas;
- b) Criaria um tratamento desigual do Estado com relação às diversas igrejas, porque a subvenção seria desproporcional à demanda. Como o professor seria pago por hora curricular de trabalho, um ou dois alunos de uma religião demandariam o mesmo gasto do Estado do que trinta ou quarenta de outra, já que a lei garante a confessionalidade e a opção dos alunos;
- c) finalmente, havendo disposição de pagamento pelo Estado, poder-se-ia chegar ao absurdo de o ensino religioso para dezenas de denominações diferenciadas com demanda na escola ser mais oneroso que o ensino de outras matérias com maior carga horária. (MEC, Parecer do CNE 05/97: 03)

Diante das considerações explicitadas, os relatores concluem seu parecer afirmando que, para que exista a oferta do ensino religioso no ensino fundamental da parte do Estado e

delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária." (BRASIL, 1996)

⁴² A questão da eleição do professor não estaria associada à eleição de representantes por religiões e tampouco seria polêmica, pois, "Pode-se compreender que qualquer pessoa, religiosa ou agnóstica, deva conhecer os episódios maiores da vida de Jesus Cristo e de outros líderes religiosos, e muito do conteúdo de suas mensagens, pelo fato de ter tido acesso à nossa tradição cultural, reforçado pela sua superior escolaridade." (MEC, Parecer 05/97: 02)

dos sistemas de ensino e das escolas, cabe-lhes, antes do período letivo, oferecer os horários e as propostas confessionais e interconfessionais para, respeitando o prazo do artigo 88 da LDBEN,⁴³ estas serem incluídas no projeto pedagógico da escola e transmitidas a alunos e pais, de forma a assegurar a matrícula facultativa e optativa segundo a consciência dos alunos ou de seus responsáveis, sem nenhuma forma de indução de obrigatoriedade ou de preferência por uma ou mais religiões. O plenário do CNE aprovou o relatório em 17 de junho de 1997.

No entanto, com a nova redação da lei nº 9.475, de 22 de julho de 1997, o ensino religioso passou a ser considerado como parte integrante da formação básica do cidadão e mantido com os recursos destinados a esse setor de ensino. Do teor do texto convertido em lei, deduz-se que o parecer não foi levado em consideração na elaboração da proposta final. E isto permite chegar a duas conclusões. A primeira confirma o papel centralizador do MEC na definição das políticas educacionais. Embora a lei 9.131/96 estabeleça que o CNE terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (art 1º, que dota de nova redação ao art. 7º da nova LDBEN), as deliberações do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologadas pelo Ministro do Estado da Educação e do Desporto. (art. 2º da lei 9.131/96) E a segunda conclusão diz respeito à existência de um relacionamento estreito entre o Poder Executivo e a Igreja Católica, via de regra, dona da maioria dos estabelecimentos privados, vinculados ao ensino fundamental e médio. Inclusive tal atitude não deixa de ser uma defesa de interesses corporativos – tipo de interesse que esteve muito em voga quando na parte final da discussão do projeto de LDBEN se fizeram públicas muitas críticas ao projeto de lei oriundo da Câmara, já que, segundo os críticos, o projeto era a expressão dos interesses corporativos de professores pertencentes a diferentes campos de conhecimento.⁴⁴

⁴³ Segundo o artigo 88 da LDBEN, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação.” (BRASIL, 1996)

⁴⁴ Dentre as principais críticas contra o projeto de lei da Câmara veiculadas através de diferentes partidos ideológicos (televisão, imprensa, etc.) no ano de 1995, estava aquela que fazia referência a que ele estava preso a visões e reivindicações corporativistas de setores organizados ligados à educação, já que no projeto da Câmara os setores envolvidos com a educação infantil procuraram tornar o atendimento a essa faixa etária praticamente universal, os professores de

Para SAVIANI, (1998), a nova redação proposta para o artigo 33, mais do que uma regulamentação é uma alteração do que já havia sido disposto sobre a matéria na LDBEN de 20/12/96; a remoção do impedimento para que os professores de religião indicados pelas igrejas fossem remunerados com recursos públicos traz importantes conseqüências:

Eis como pouco depois de sancionada a LDB já é modificada em função dos interesses corporativos de um segmento da sociedade, abrindo-se mais uma válvula para a drenagem dos já sabidamente escassos recursos públicos desviados de sua função de garantir a cada brasileiro o acesso aos conhecimentos de base científica indispensáveis à inserção ativa na sociedade contemporânea, independentemente de professar uma ou nenhuma religião. (SAVIANI, 1998: 70)

A regulamentação do ensino superior no Sistema Federal de Ensino ocorreu através de uma série de Portarias e do Decreto 2.306, o principal dispositivo jurídico nessa matéria, aprovado em agosto de 1997. Após a aprovação do decreto, outras Portarias (que principalmente tratam do ensino a distância) e um protocolo (para a Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior) continuarão o processo regulamentador do ensino superior. As portarias prévias à aprovação do Decreto 2.306 foram as seguintes:

- Portaria nº 637, de 26 de dezembro de 1997, que trata do credenciamento de universidades;
- Portaria nº 639, de 13 de maio de 1997, que versa sobre o credenciamento de centros universitários, para o sistema federal de ensino superior;
- Portaria nº 640, de 13 de maio de 1997, que trata do credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores;
- Portaria nº 641, de 13 de maio de 1997, que autoriza novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento;
- Portaria nº 752, de 2 de julho de 1997, que versa sobre a autorização de cursos fora da sede em universidades;
- Portaria nº 880, de 30 de julho de 1997, que cria uma Comissão Interministerial com a finalidade de definir procedimentos, critérios, parâmetros e indicadores de qualidade para orientar a análise de pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, em Odontologia e em Psicologia;

escolas de 2º grau procuravam garantir a oferta de educação universalizada para todos, e que os especialistas em educação artística, física, sociólogos e filósofos procuravam por todos os meios que suas disciplinas se tornassem obrigatórias.

- Portaria nº 887, de 30 de julho de 1997, que estabelece procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível superior e sua renovação;
- Portaria nº 946, de 15 de agosto de 1997, que fixa valores de recolhimento para ressarcimento de despesas com a análise de processos de autorização de cursos de graduação e credenciamento de instituições de ensino superior. (Cf. MEC, 2001. www.mec.gov.br)

Através do conjunto dessas portarias o MEC tomou uma série de providências para adequar principalmente as instituições privadas de ensino superior à legislação vigente. Com a abertura desse setor de ensino a esse tipo de iniciativas privatistas, ocorreu uma avalanche de investimentos empresariais que procurou credenciar suas faculdades, centros universitários, etc. para poder atuar conforme a legislação vigente. A avalanche se explica pelo fato de que a legislação anterior não exigia do setor privado seu credenciamento enquanto universidades. O conjunto de portarias também delimita procedimentos, critérios, parâmetros e indicadores de qualidade para orientar a análise de pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, em Odontologia e Psicologia. Na época de sua elaboração se haviam tornado públicas denúncias sobre a duvidosa qualidade do ensino impartido por faculdades de fundo de quintal nesses campos de conhecimentos, além daquelas denúncias que conduziram à desarticulação de uma rede de faculdades privadas que vendiam seus diplomas, já que bastava matricular-se para obter a formação pretendida.

O Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, regulamentou para o Sistema Federal de Ensino as disposições específicas vinculadas ao ensino superior, contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477/39, de 8 de agosto de 1997 e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e & 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 além de determinar outras providências. Dentre as principais conseqüências deste decreto há que, através dele, admite-se por lei as instituições educacionais privadas – denominadas no decreto como ‘pessoas jurídicas de direito privado’ – como parte do sistema de ensino. Ou seja, através do decreto se assimilam todas as instituições educacionais que têm fins lucrativos.

Com a admissão das instituições privadas como parte do sistema de ensino, fica explícita sua existência, além de fazer-se pública a definição desse setor de ensino como um dos tantos setores existentes nas sociedades capitalistas susceptíveis de servirem para a

recriação do capital e o conseqüente desenvolvimento do lucro e da mais-valia. Para SAVIANI (1998), a admissão das instituições privadas através deste dispositivo "... revela o clima hoje predominante em que tudo tende a ser aferido pela referência ao mercado entendido como o campo próprio da iniciativa privada que busca invariavelmente o lucro, sendo, ao mesmo tempo, um indicador da evidente subordinação da atual política educacional a esse clima." (SAVIANI, 1998: 14)

Com isto, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se, quanto a sua natureza jurídica, em:

- *públicas*, quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pela União; e,
- *privadas*, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. (Cf. BRASIL, 1997. Decreto 2.306, de 19/09/97)

Outra conseqüência importante é que a lei organiza academicamente as instituições de ensino superior (públicas e privadas) do Sistema Federal de Ensino nas seguintes categorias:

- Universidades;
- Centros universitários;
- Faculdades integradas;
- Faculdades; e,
- Institutos superiores ou escolas superiores. (Cf. BRASIL, 1997. Decreto 2.306, de 19/09/97)

De acordo com o disposto no art. 207 da Constituição Federal e no art. 52 da lei nº 9.394/96, as universidades caracterizam-se pela indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Porém, com este decreto criam-se novas formas de organizações educativas que permitem 'legalmente' passar por cima do estabelecido no artigo 207, onde se estabelece que "As universidades obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão." De acordo com o artigo 12 do decreto, os centros universitários são aquelas instituições de ensino superior pluricurriculares que, abrangendo mais de uma área de conhecimento, se caracterizam pela excelência do ensino proferido, comprovado pela qualificação de seu pessoal docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à

comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo MEC. É estendida para os centros universitários credenciados a autonomia para poder criar, organizar e extinguir, em suas sedes, cursos e programas de educação superior (& 1º), além de poder usufruir de outras atribuições da autonomia universitária. (& 2º) Ora, com nome diferente, deste modo o Poder Executivo logra instituir as universidades sem pesquisa, tão aneladas pelos empresários vinculados ao setor de ensino superior, já que o desenvolvimento desse tipo de atividades oneraria economicamente a suas empresas. Tampouco existem referências acerca da obrigatoriedade no desenvolvimento de atividades de extensão.

Segundo o decreto, os procedimentos de credenciamento e avaliação dos cursos de graduação e suas respectivas habilitações serão estabelecidos em ato pelo Ministro da Educação. No decreto se prevê que a criação de cursos de graduação de Medicina, Odontologia e Psicologia nas universidades e demais instituições de ensino superior deverá ser submetida a prévia avaliação do Conselho Nacional de Saúde; e a criação e o reconhecimento de cursos jurídicos dependerão de prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil. Sempre que houver manifestações desfavoráveis desses conselhos, os pedidos de criação de cursos apresentados por instituições credenciadas como universidades ou centros universitários deverão ser submetidos ao Conselho Nacional de Educação, ouvida a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu), que deverá emitir parecer conclusivo (art. 17º, & 5º). Finalmente, seguindo as regras centralistas implementadas após a aprovação da lei de educação do Poder Executivo, o parecer do Conselho Nacional de Educação depende de homologação do Ministro de Estado da Educação, que deverá emitir parecer conclusivo. (art. 17º, & 6º)

De forma semelhante à ocorrida com a Portaria nº 880/97 (que cria uma Comissão Interministerial com a finalidade de definir procedimentos, critérios, parâmetros e indicadores de qualidade para orientar os pedidos de autorização de cursos em Medicina, em Odontologia e em Psicologia) e com a Portaria nº 887/97, (que estabelece procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível superior e sua renovação), através desses artigos o decreto procura conter os abusos existentes nesses setores de ensino, além de exercer uma função preventiva para combater erros

historicamente cometidos na formação desses profissionais, que trouxeram conseqüências irreversíveis.

Após a aprovação do Decreto 2.306/97, sucedem-se a aprovação de um novo conjunto de Portarias (as Portarias nº 971, 2.041 e 2.175, todas de 1997), de um novo decreto – o nº 2.561, de 27 de abril de 1998 (que trata da educação a distância) e do Protocolo para a Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior. Com eles se completa o processo de regulamentação do ensino superior.

Através da aprovação da Portaria nº 971, de 22 de agosto de 1997, definem-se procedimentos para o cumprimento do disposto no artigo 18, do Decreto nº 2.306. A portaria estabelece que, a partir desta data, as instituições de ensino superior deverão tornar públicas, até o dia 30 de outubro de cada ano, através de catálogo, as condições de oferta dos cursos, quando da divulgação dos critérios de seleção de novos alunos. Das condições de ofertas dos cursos deverão constar informações tais como: titulação e/ou qualificação profissional e regime de trabalho do corpo docente da instituição, indicando área de conhecimento, titulação e qualificação profissional; descrição da biblioteca quanto ao seu acervo de livros e periódicos, por área de conhecimento; descrição dos laboratórios instalados, relação de computadores à disposição dos cursos e número máximo de alunos por turma além dos conceitos obtidos nas últimas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação. As instituições de ensino superior também deverão enviar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, anualmente, as seguintes informações: qualificação do corpo docente, número de docentes por regime de trabalho, número de docentes por titulação acadêmica (doutores, mestres, especialistas, graduados), publicações, dados dos docentes cumprindo programa de capacitação. Quanto ao corpo discente, as IES deverão informar o percentual de evasão e de trancamento da matrícula, verificado no ano anterior; relação candidato/vaga verificado nos processos seletivos realizados no ano anterior, número total de alunos matriculados na instituição e o tempo médio de conclusão do curso, dentre outras providências.

Com as Portarias nº 2.040 e 2.041, de 22 de outubro de 1997, o MEC define critérios adicionais aos já estabelecidos na legislação vigente, de organização institucional para as Universidades e os Centros Universitários. De acordo com a primeira portaria, as

universidades são definidas como instituições de ensino superior que se caracterizam pela integração de suas atividades do ensino à pesquisa e à extensão. Por ocasião de seu credenciamento ou credenciamento como universidade, as instituições de ensino superior deverão demonstrar que suas atividades de pesquisa estão consolidadas e são permanentes. Na análise dos processos de credenciamento e credenciamento de universidades, a Secretaria de Educação Superior (SESu), deverá considerar informações disponíveis acerca do desempenho da instituição em processos de avaliação de seus cursos de graduação e de pós-graduação, nos termos do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996.

Com a Portaria nº 2.041, definem-se critérios adicionais aos já estabelecidos na legislação vigente, de organização institucional para Centros Universitários. Diferentemente das Universidades, os Centros Universitários são instituições de ensino superior que rompem com a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, definida até então pelo artigo 207º da Constituição Federal de 1988. Na portaria, eles são caracterizados da seguinte maneira: quanto à origem, pela transformação de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou universidades, já credenciados e em funcionamento; quanto à abrangência, por organização pluricurricular em uma ou mais áreas de conhecimento ou de formação profissional, nos níveis de graduação, extensão e especialização; e quanto à função, pela excelência do ensino ministrado, pelas modalidades de aperfeiçoamento permanente do ensino de graduação, pela qualificação constante de seu corpo docente, pela oferta de cursos de graduação, extensão, especialização e seqüenciais, e pelas atividades integradas de pesquisa discente. Com a aprovação desta portaria, deixava-se o caminho livre para que os empresários da educação interviessem, através da abertura de novos cursos, na expansão da oferta de cursos de ensino superior.

Finalmente, com a Portaria nº 2.175, de 27 de novembro de 1997, o Ministro de Estado da Educação, no uso de suas atribuições e considerando o disposto na lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na lei nº 9.391, de 24 de novembro de 1995, e no Decreto nº 2.020, de 10 de outubro de 1996, determina que os resultados das avaliações, realizadas, constituem-se em indicadores de qualidade e de desempenho de cursos e instituições de ensino superior.

Com o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, regulamenta-se mais um artigo da LDBEN (art. 80). Através deste se estabelece que:

Art. 1º – A educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação. (BRASIL, Decreto nº 2.494/98)

De acordo com o art. 2º, os cursos conferirão diploma de conclusão do ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional e de graduação sempre que sejam ministrados por instituições credenciadas para tal fim e conforme exigências do MEC. (art. 2º) O decreto também abre a possibilidade de oferta de cursos de mestrado e de doutorado a distância (art. 2º & 1º); a autorização, o reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições do sistema federal de ensino que ofereçam cursos de formação profissional a distância deverão observar, além do presente decreto, o disposto pela legislação específica. (art. 2º & 2º) O decreto também normatiza a avaliação dos cursos (art. 2º & 4º e 5º), suas matrículas (art. 3º), a emissão de certificados e diplomas (art. 6º) e o credenciamento de instituições exclusivas para a realização dos exames finais. (art. 8º) A competência de credenciamento de cursos das instituições vinculadas ao sistema federal e das instituições de educação profissional e de ensino superior fica delegada ao Ministro de Estado e do Desporto. (art. 11) E, no artigo seguinte, delega-se a competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino do que trata o art. 80º da LDBEN para credenciamentos de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições para a oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos e ao ensino médio. Dois meses após é aprovado o Decreto 2.562, para alterar os artigos 11 e 12 do recém aprovado Decreto 2.494.⁴⁵

⁴⁵ Os artigos passam a ter a seguinte redação:

“Art. 11. Fica delegada competência ao Ministro da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecido (...) para promover atos de credenciamento de que trata o & 1º do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas.

Art. 12. Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 8º da Lei nº 9.394, de 1996, para promover os atos de credenciamento de

Outro documento legal que trata do ensino a distância é a Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998 que, ao regulamentar disposição contida na lei 9.394 e no Decreto 2.494, normatiza procedimentos para o credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e de educação profissional tecnológica a distância. A Portaria 301/98, junto às Portarias nº 640 (que tratavam do credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores) e 641 (sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento) do MEC, ambas de 13 de maio de 1997 e ainda ao Decreto 2.494/98, completam o conjunto de políticas públicas que regem a educação à distância.

A instituição de ensino interessada em credenciar-se para oferecer cursos de graduação e educação profissional em nível tecnológico a distância deverá apresentar uma solicitação ao MEC. A solicitude de credenciamento deverá levar em conta uma série de critérios (capacidade financeiro-administrativa, condição jurídica, qualificação acadêmica e experiência profissional das equipes multidisciplinares, infra-estrutura adequada aos recursos didáticos, resultados obtidos em avaliações nacionais e experiências anteriores em educação no nível ou modalidade que se proponha a oferecer), além de ser acompanhada de projeto contendo informação sobre os estatutos da instituição, modelo de gestão institucional, elenco dos cursos já autorizados, dados sobre os cursos pretendidos, descrição da infra-estrutura em função do projeto a ser desenvolvido (laboratórios, biblioteca atualizada e informatizada, equipamentos de televisão, videocassete, audiocassete, equipamentos para teleconferências, etc.), definição da política de suporte aos professores que irão atuar como tutores e de atendimento de alunos, definição das equipes multidisciplinares e indicação de atividades extracurriculares dentre outros vários critérios. O projeto será integralmente considerado nos futuros processos de avaliação e credenciamento da instituição ou estabelecimento de ensino. (art. 3)

Através do Decreto se institui uma Comissão de Credenciamento integrada pela SESu, SEMTEC, SEED, especialmente designada para avaliar a documentação apresentada e verificar, *'in loco'*, as condições de funcionamento do curso e as potencialidades da

instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigida à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico.” (BRASIL, 1998)

instituição. (art. 5º) O parecer, elaborado pela Comissão deverá ser enviado ao MEC para sua respectiva homologação.

O Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998, altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto nº 2.494 de 10 de fevereiro de 1998 e regulamenta o disposto no art. 80 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Ele trata da delegação de competências ao Ministério da Educação para promover atos de credenciamento das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas (art. 11), além disso promove os atos de credenciamento para a oferta de cursos a distância destinada à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico. (art. 12)

Com a assinatura do Protocolo para a Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior, de 15 de dezembro de 1998, as 52 Instituições Federais de Ensino Superior – IFES solucionam um conflito com as autoridades do MEC que durou mais de cem dias; com o acordo, as instituições declaram estar cientes da função social e do papel estratégico que desempenham e aprovam uma proposta para tentar solucionar muitos dos problemas que afetam ao ensino superior.

O ano de 1998 – ano eleitoral, acirrou os debates sobre qual modelo de universidade, de professor, e que tipo de função dessas instituições convinha para o país. Por um lado, estavam os trabalhadores dessas instituições, organizados junto a seus sindicatos para defender interesses corporativos e políticos (a ANDES/SN e a FASUBRA) e, por outro, as autoridades do MEC e do Poder Executivo, tentando aplicar políticas de arrocho orçamentário e salarial para o conjunto das universidades federais. Dentre os interesses corporativos, estava aquele que dizia respeito à reivindicação de melhoras salariais para a categoria. De fato, o salário dos professores nunca tinha estado tão baixo: o último aumento que teve a categoria foi em 1994, pouco tempo antes que Itamar Franco transferisse o mando presidencial para o presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso.

Como já se comentou, com a posse de Fernando Henrique no seu primeiro mandato (em 1º de janeiro de 1995), as políticas para a educação nacional começaram a ser orientadas pela lógica de que o problema quantitativo (inclusive o orçamentário) da educação já estava resolvido, que a universalização do ensino fundamental era um fato e

que o que cabia agora ao governo recém-eleito era adotar medidas, a fim de lograr a melhora dos índices educacionais sob a perspectiva qualitativa. Com este tipo de política – alinhada à necessidade de implantar para o país o modelo de ‘Estado Mínimo’ – o arrocho salarial dos trabalhadores da educação foi ‘institucionalizado’.

Na realidade, o que ocorreu foi que com a avalanche de cursos de ensino superior desencadeada após a aprovação da LDBEN em dezembro de 1996, o governo começou a desinteressar-se pela manutenção do sistema federal de ensino superior, já que as novas universidades, centros universitários, faculdades isoladas, etc. surgidas por iniciativa dos empresários da educação respondiam a seus anseios de expansão da oferta de ensino superior para as crescentes massas de jovens e de adultos que, após consolidar seus estudos de segundo grau, demandavam suas oportunidades para cursar estudos no ensino superior. Foi assim que os representantes do Ministério, dos trabalhadores e da ANDES/SN chegaram a um acordo, em fins de 1998. O conflito foi resolvido após o governo ter encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei que institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior entre outras providências. Através desse texto legal, determina-se que a gratificação será atribuída de forma individual a cada servidor público segundo a avaliação de suas atividades no ensino, na pesquisa e na extensão.

A Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior se origina quando o governo transforma o PL 4.605/98 de sua autoria na lei 9.678/98. No texto legal, determina-se que a gratificação será definida conforme a pontuação atribuída a cada servidor público segundo a avaliação de suas atividades na docência, pesquisa e extensão. Com esta medida, o Poder Executivo logra quebrar a isonomia ao determinar que docentes de uma mesma universidade e carreira tenham uma remuneração variável e diferente, conforme as tarefas desenvolvidas. Porém, os critérios de avaliação são evidentemente polêmicos, pois a maior parte da pontuação é destinada àqueles que atingem um determinado número de horas-aula, ou seja, ganham mais aqueles que se dedicam às atividades de ensino preferentemente.

A principal crítica feita a essa lei diz respeito a que, através dela, quebra-se a isonomia ao ficar determinado que docentes de uma mesma instituição de ensino e com o mesmo nível de carreira possam receber remuneração variável conforme suas tarefas. Além disso, ao se analisarem as cláusulas da GED fica evidente que ela prioriza as atividades de

docência, pois pontua muito quem se dedica, com uma alta carga horária, ao ensino, em detrimento daqueles profissionais que desenvolvem ou priorizam suas atividades de pesquisa e de extensão. Com isto também se quebra o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A reação da comunidade acadêmica foi de rechaço à proposta do MEC; porém, as autoridades não se detiveram e conseguiram sancionar sua proposta na forma da lei. Com a aprovação da GED, o governo cumpriu com um anseio que vem de longa data, pois as intenções de querer reestruturar sua máquina administrativa remonta-se ao ano de 1986, quando procurou implementar através de um decreto, a Reforma Administrativa. Tal possibilidade colocou, na época, em risco as Universidades Federais, ameaçadas de serem repassadas ao controle dos Estados. Após uma longa greve e já na Nova República, o Secretário de ensino Superior Ernani Bayer assina a Portaria 475, instituindo a Gratificação Individual de Produtividade e Ensino – GRIPE. A Portaria procurava incentivar os docentes a aumentar o número de horas-aula ministrada, em detrimento de suas atividades de pesquisa e de extensão. Inclusive a Portaria instituía o Salário Tarefa, para todos aqueles que ministrassem mais de 14 horas de aula semanais. (Cf. ANDES/SN, 1999)

Com a assinatura da Gratificação de Estímulo à Docência – uma espécie de aumento disfarçado, que depende fundamentalmente da produtividade individual dos docentes – o governo faz com que as instituições federais se comprometam em ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior e a qualidade de seus cursos

Após as negociações para solucionar o conflito que durou mais de cem dias, ambas as partes expressaram ser conscientes da função social e do papel estratégico que desempenham as IFES e, após considerar:

- a) A existência de uma massa crítica de cidadãos qualificados por meio do ensino superior é condição necessária para uma nação atingir o desenvolvimento social e econômico sustentável;
- b) que o Brasil possui somente 11% da população economicamente ativa com nível superior (contra 37% dos EUA e 53% do Canadá);
- c) que a inserção do país na economia mundial exigiria que o atendimento dos jovens de 18 a 24 anos passe dos atuais 11% para 30%;
- d) o papel relevante das IFES para reverter as desigualdades regionais e sociais existentes;

- e) a necessidade de se utilizar de forma mais eficiente os recursos humanos através da organização de equipes constituídas por docentes titulados apoiados por bolsistas de pós-graduação e assistentes para a melhoria dos índices professor-aluno; e,
- f) que o número de concludentes do ensino médio dobrou no período 1991–1995 e ainda aumentará mais na próxima década devido às mudanças introduzidas no ensino fundamental.

o MEC e a ANDES/SN elaboraram uma proposta constituída de sete metas que se comprometeram a cumprir principalmente no período 1999-2002. (Cf. ANDES/SN e MEC, 1998)

Produto das negociações ocorridas entre essas duas instituições em fins de 1998, o movimento docente organizado se compromete a melhorar uma série de índices (quantidade de alunos por professor; custo anual de cada aluno cursando estudos superiores; baixa produtividade dos professores no que diz respeito à publicação de artigos, livros, pesquisas; baixa qualificação do pessoal docente etc.), que eram apontados nessa época pelo governo e pela imprensa contrária ao movimento grevista como sendo insuficientes. Esse compromisso foi redigido na forma de metas a serem atingidas, a saber:

- 1 – Aumentar em 10% ao ano, em média, a oferta de vagas de acesso à graduação, nas séries iniciais e por transferências, preferencialmente nos cursos noturnos, nos próximos 4 anos – 1999 a 2002.
- 2 – Aumentar as matrículas da pós-graduação em 10% ao ano no mestrado e 15% ao ano no doutorado, no período de 1999 a 2002.
- 3 – Buscar soluções para diminuir as taxas de evasão e retenção nos cursos.
- 4 – Intensificar as ações de extensão universitária visando a formação, atualização e o aperfeiçoamento rápido da população trabalhadora.
- 5 – Diversificar as alternativas de ensino usando novas tecnologias e mesclando dinâmicas de educação presencial e não presencial, possibilitando o atendimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação.
- 6 – Intensificar os programas institucionais de capacitação docente por meio da construção de redes universitárias, nacionais e internacionais, visando passar do índice de 67% (dezembro de 1997) para a meta de 90% dos docentes com mestrado ou doutorado em 2002.
- 7 – Buscar formas de superar a desigualdade de oferta de vagas em cada estado da federação, estabelecendo políticas que definam taxas de referência por número de habitantes. (Protocolo para a Expansão do Sistema Público Federal de ensino Superior, 1998)

Além destas metas, o MEC se comprometeu verbalmente a dar um aumento de 10% para os professores universitários no prazo de um ano. Findado o prazo, a promessa não foi cumprida.

Enquanto transcorria o conflito entre as universidades federais e o Ministério da Educação, as autoridades educativas continuaram desenvolvendo o processo de regulamentação da educação nacional. Com a Resolução CEB nº 3, de 26 de junho de 1998, se instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), cumprindo desta maneira com o já disposto no art. 9º & 1º, alínea “c”, da lei 9.131, de 25 de novembro de 1995 e nos artigos 26, 35 e 38 da lei 9.394, de 1996. Conforme se prevê no art. 1º,

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio – DCNEM, estabelecidas nesta Resolução, se constituem num conjunto de definições doutrinárias sobre princípios, fundamentos e procedimentos a serem observados na organização pedagógica e curricular de cada unidade escolar integrante dos diversos sistemas de ensino, em atendimento ao que manda a lei, tendo em vista vincular a educação com o mundo do trabalho e a prática social, consolidando a preparação para o exercício da cidadania e propiciando preparação básica para o trabalho. (Resolução CEB nº 3, 1998)

O processo de elaboração de diretrizes curriculares continuou com a aprovação da Resolução CEB nº 2, em 19 de abril de 1999. Com essa resolução, instituem-se as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal. Através delas procura-se cumprir com o disposto no artigo 62 da lei 9.394/96, e assim poder prover a formação de professores para atuar como docentes nas faixas etárias supracitadas (art. 2º), além de organizar as propostas pedagógicas, os procedimentos e os conhecimentos que referenciam as habilidades e as competências gerais e específicas previstas para a formação desses profissionais (art. 3º) e ainda regulamentar outras prerrogativas.

O MEC continuou aprovando outros pareceres para regulamentar as diretrizes curriculares. Eles tratavam de aspectos específicos que não traziam grandes mudanças na organização da educação nacional: o Parecer CEB/CNE nº 15/98, de 1º de janeiro de 1999, que trata das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio e o Parecer CEB/CNE nº. 01/99,

de 29 de janeiro de 1999, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível de Ensino Médio.

O ano de 1998 foi também o da Reforma Administrativa, que foi acionada através da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Entre os projetos de lei que visam regulamentar a Emenda, destaca-se um em especial, pois faz referência às atividades dos servidores públicos, em especial, às dos professores universitários. Trata-se do Projeto de Lei nº 4.811/98, que “disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.” O projeto, aprovado na Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, determinava no seu artigo 2º que, após a aprovação da lei, os servidores públicos ainda não incluídos nas carreiras exclusivas de Estado, ao serem contratados, seriam regidos pela Consolidação das Leis de Trabalho – CLT.

Após a aprovação do projeto de lei, todos aqueles que sejam contratados pelo Estado e a Administração Federal – inclusive os professores e funcionários universitários não terão direito à estabilidade laboral, à aposentadoria integral e à paridade dos vencimentos entre os ativos e os aposentados. Como se lê no “Caderno de Textos do 39º CONAD”, os professores e funcionários ingressantes “... terão todos os ônus do servidor e nenhum bônus, nem os assegurados aos servidores estatutários nem os previstos para os trabalhadores do setor privado, já que seus reajustes serão definidos em lei.” (ANDES/SN, 1999a: 30)

Além do Projeto de Lei nº 4.811/98, há outros dois projetos de lei que tratam da Reforma Administrativa. Eles são o PLP 18/98 – Lei de Responsabilidade Fiscal e a MP 1.917/99 – Programa de Demissão Voluntária, Jornada Reduzida de Trabalho e Licença sem Remuneração.

Com o PLP 18/98 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo procura garantir os superávites primários prometidos ao fundo Monetário Internacional (FMI), nas negociações desenvolvidas quando da crise dos países asiáticos, em 1997. O projeto procura impor limites à gestão dos entes federativos, criminaliza os administradores públicos que gastarem além do autorizado com suas despesas de custeio e facilita o direcionamento e a transferência de despesas sociais para as despesas financeiras. Através desta lei, engessam-

se os orçamentos dos administradores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de priorizar o pagamento das dívidas.

Através da MP 1.917/99, procura-se instituir o “Programa de Demissão Voluntária, Jornada Reduzida de Trabalho e Licença sem Remuneração.” A MP tem como objetivo a adoção de quatro medidas no âmbito da administração pública, a saber: um programa permanente de demissão, as licenças sem vencimentos, a redução da jornada de trabalho e a disponibilidade dos servidores públicos. O programa de demissão voluntária definiu um prazo (03/09/99) para todos aqueles servidores que quisessem – optassem pela demissão – sempre e quando não estivessem enquadrados como carreira exclusiva de Estado ou que já tivessem o tempo necessário para requerer aposentadoria por tempo de serviço. Como o programa foi concebido como sendo permanente, após o vencimento do prazo o governo pode abrir novo prazo, de acordo com seus interesses.

O servidor público poderá também solicitar licença sem remuneração de, no mínimo, três anos. Em compensação ele receberá um abono equivalente a dois salários por ano licenciado. A redução da jornada de trabalho poderá ser realizada pelos servidores que optem por jornadas de 20 ou 30 horas com redução proporcional de salário. Finalmente, o servidor que não optar por nenhuma das alternativas do decreto, poderá ser colocado em disponibilidade, com remuneração proporcional a seu tempo de serviço.

Um dos acontecimentos políticos mais importantes de 1998 são as eleições nacionais para presidente e governadores, a partir das quais se configura uma nova forma de eleger autoridades, além da reeleição ocorrida para a presidência da República que permite dar continuidade ao processo reformista iniciado por Fernando Henrique Cardoso em 1995.

Com as eleições gerais de 1998, o Brasil experimentou práticas eleitorais novas. Pela primeira vez na sua história Republicana (iniciada em 1889), o sistema eleitoral passou a permitir a reeleição imediata de seus prefeitos, governadores e presidente da República – seguindo, desta forma, o exemplo de outros países latino-americanos que, além de adotar políticas neoliberais extremas e de adequar suas decisões políticas e econômicas aos ditados de um capitalismo mundializado, realizaram mudanças institucionais e políticas. Ao serem orquestradas pelos setores mais conservadores de suas sociedades, tais mudanças

permitiram a manutenção no poder de quem já o detinha, isto é, os próprios mentores das reformas eleitorais.

Este comportamento eleitoral brasileiro não foi um fato isolado, mas sim fez parte das estratégias políticas ocorridas em muitos dos países capitalistas associados e dependentes, principalmente da América Latina. De fato, as mudanças empreendidas no sistema eleitoral nacional – que procuraram garantir os processos de acumulação e de reprodução capitalistas, política e economicamente adotados pela equipe de governo de FHC – estiveram em sintonia com as mudanças ocorridas em outros países da América Latina: na Argentina, de Carlos Saúl Menem e no Peru, de Alberto Fujimori. Como o Brasil, esses países empreenderam um conjunto de reformas que adequou seus Estados nacionais aos modelos de gestão e de administração neoliberal.

Lembre-se de que, com a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1º de janeiro de 1995, iniciou-se um processo de reformas que atingiu diversas ordens da realidade brasileira. Dentre as mais relevantes (junto à reforma educativa), houve a reforma do Estado. Com as mudanças macroeconômicas empreendidas pelo seu governo, FHC começou um processo de reorganização da economia que trouxe em consequência a redução drástica dos níveis inflacionários, a retomada dos fluxos de capital para o país, a recuperação dos níveis de investimento privado e a estabilização da moeda. No caso específico do setor público, o governo FHC implementou o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado.

Esse plano foi se desdobrando em diversos programas reformistas. Por um lado, o Executivo consegue aprovar no Congresso Nacional uma reforma do capítulo da ordem econômica, através do qual se eliminam os mecanismos de reserva de mercado, de protecionismo e do monopólio estatal que, segundo os assessores do governo, era o que inibia o investimento privado e a privatização da infra-estrutura estatal. Por outro, há as reformas empreendidas na Previdência e na Administração Pública. No caso desta última, o objetivo principal foi o de reduzir ao máximo as despesas com os gastos públicos através da flexibilização e de modernização pública.

De fato, os programas de desregulamentação, de quebra de monopólios e de privatização avançaram em um ritmo mais acelerado que os programas de reforma da

previdência e da administração pública, pois estes últimos tiveram que passar por processos de tramitação mais complexos no Congresso Nacional.

Decerto, a ênfase da reforma administrativa foi colocada preferencialmente no aspecto fiscal. O tão propalado excesso do número de funcionários públicos mostrou-se uma denúncia preconceituosa e sem sentido pelo fato de que, depois de se desenvolverem estudos sobre o tema, ficou comprovado que os problemas administrativos eram outros. Por exemplo, um estudo feito no governo de Itamar Franco, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, revelou que a União tinha um número relativamente pequeno de funcionários, comparado com outros países. Segundo os dados da pesquisa (1993), o governo federal tinha 8,9 funcionários públicos a cada mil habitantes. Essa cifra ficava pequena, quando comparada com a quantidade de funcionários públicos de outros países pesquisados: a cada mil habitantes, a França tinha 46,4; a Espanha 53,4; a Inglaterra, 91,4; e a Itália, 65. Mesmo tendo esse índice comparativamente significativo, o Brasil igualmente empreendeu a estratégia da reforma administrativa através de programas de redução de pessoal.

No Brasil, a mudança eleitoral foi realizada através da Emenda Constitucional nº 16, aprovada em 4 de julho de 1997. Devido à importância que a equipe de governo adjudicou a essa emenda, sua tramitação paralisou praticamente toda a agenda legislativa de 1997 e mergulhou o país num caos político, pois as estratégias políticas utilizadas para garantir a reeleição e a grande crise financeira internacional que se abateu sobre os países do Leste Asiático e sobre o México trouxeram, em consequência, além do abandono governamental da política local, a descoberta de grandes fraudes (a compra dos votos de alguns parlamentares para garantir a aprovação da referida emenda constitucional) e o aumento do déficit público brasileiro em 1998.

Dentre as principais mudanças no sistema eleitoral, houve aquelas que passaram a regulamentar as eleições para cargos executivos (presidente, governadores e prefeitos), que desde então podem ser reeleitos para um único período subsequente.⁴⁶ As eleições passam a

⁴⁶ De acordo com o art. 1º da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, “Art. 14.(...) & 5º. O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houverem sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”

ser em dois turnos, sempre e quando o candidato ganhador não alcançar a maioria absoluta dos 50 por cento dos votos válidos mais um. A exceção ocorre naquelas cidades menores de 200.000 eleitores, nas quais o prefeito é eleito em turno único. A tradicional ‘desencompatibilização’ (ou renúncia prévia) que até então era realizada seis meses antes das eleições, pelos ocupantes de cargos de governo que tivessem intenções de candidatar-se, foi derogada; agora, a lei eleitoral obriga que os candidatos confirmem sua filiação partidária um ano antes. Com esta medida se procurava dotar de coerência um sistema político caracterizado pela infidelidade partidária, pois foi comum na história política do país que um candidato eleito por um determinado partido acabasse abandonando-o assim que atingisse seus objetivos.

Junto a essas mudanças, também ocorreram outras inovações pois, pela primeira vez na história, utilizaram-se urnas eletrônicas nas cidades com mais de 40.000 votantes (equivalente a 61% do eleitorado) e se garantiu uma cota de 25% (não obrigatória) para as candidaturas femininas nas eleições proporcionais.

Depois de ter passado momentos difíceis na campanha política – principalmente nos meses de maio e junho – Fernando Henrique Cardoso (coalizão PSDB/PFL/PTB/PPB/PSD) foi eleito presidente. Contando com o incondicional apoio dos meios de comunicação, conseguiu reverter impactos negativos de seu governo através da adoção de medidas populistas e de uma intensa blitz na mídia que lhe permitiu melhorar seus índices de popularidade – mesmo estando o Brasil passando por momentos de forte especulação internacional contra sua moeda, o Real. De um total de 106.094.989 de cidadãos habilitados para eleger o presidente, 27 governadores, 27 senadores, 503 deputados federais e 1059 deputados estaduais, compareceram no dia da votação 83.296.085 (78,5%).

O novo presidente foi eleito com o 53% dos votos válidos – pouco menos que o 54,28% alcançados nas eleições de 1994. Seu principal opositor, Luiz Inácio Lula da Silva (coalizão PT/PDT/PSB/PCdoB/PCB) obteve 31,71% dos votos – um pouco mais que seu total somado ao alcançado pelo seu vice, Leonel Brizola, em 1994 (27,04% e 3,18% respectivamente). A surpresa ficou por conta do ex-governador do Ceará, Ciro Gomes (coalizão PPS/PL/PAN), que obteve uma votação surpreendente: 10,97%. O outro candidato mais votado foi Enéas Carneiro (PRONA) que, apoiado numa forte campanha

nacionalista, anti-sistêmica e belicista, obteve a quarta colocação com o 2,12% dos votos; diferentemente do ocorrido em 1994, quando obteve um percentual superior na votação também para o cargo de presidente mas não conseguiu eleger nenhum deputado ou senador (com 7,38% dos votos), desta vez o PRONA conseguiu eleger um deputado federal e quatro estaduais. Outros oito candidatos obtiveram votações pouco significativas e a soma total deles chegou a 2,12% dos votos válidos.⁴⁷ Os votos em branco chegaram à 8,03%, os nulos a 10,67% e se abstiveram de votar 22.798.904 cidadãos, que representam 21,49% do total do eleitorado nacional. Lembre-se que, nas anteriores eleições, abstiveram-se 17,76%.

Com as eleições de 1998, ocorreram mudanças quantitativas e qualitativas no Parlamento Nacional. Por exemplo, apesar de na Câmara dos Deputados, a base de sustentação do governo obteve 15 deputados a menos que os obtidos nas eleições de 1994 (de 396 passou a 381), no entanto, houve um ganho qualitativo, no sentido de que 65 deputados seus que eram conhecidos como notórios dissidentes e ausentes nas votações mais significativas e relacionadas com as propostas de reformas também não se reelegeram em 1998, sendo substituídos por outros candidatos ideologicamente mais fiéis. No bloco de oposição dos partidos de esquerda (formado pelo PT, PDT, PSB e PCdoB) houve ganhos quantitativos, pois a bancada foi ampliada de 96 para 109 deputados. No Senado, a coalizão do governo continuou mantendo uma confortável maioria com seus 66 senadores.

Com a vitória e, em consequência, da reeleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República, a 'cruzada neoliberal' se consolida no poder, continuando a subscrever a estratégia que os países capitalistas centrais determinaram para os países capitalistas periféricos ou em via de desenvolvimento, isto é, a transformação da estabilidade monetária como objetivo prioritário do governo. Com isto, o monetarismo e o liberalismo se tornam a religião oficial das políticas econômicas brasileiras.

De acordo com FIORI (2001),

Desde os anos 90, estas políticas monetaristas, ancoradas no câmbio sobrevalorizado, tiveram um relevante sucesso no combate à inflação, mas desencadearam ao mesmo tempo uma alta das taxas de juros que se transformou em peça essencial da acumulação rentista da riqueza privada e

⁴⁷ Eles foram Thereza Ruiz (PTN), Sérgio Bueno (PSC), José Maria de Almeida (PSTU), José Maria Eymael (PSDC), João de Deus Barboza de Jesus (PCdoB), Alfredo Sirkis (PV), Vasco de Azevedo Neto (PSN) e Brigadeiro Ivan Moacir de Frota (PMN).

obstáculo intransponível ao seu crescimento. O problema é que estas mesmas taxas, permanentemente elevadas, além de introduzirem uma desaceleração do crescimento econômico, também provocaram, de maneira simultânea, um desequilíbrio progressivo das contas públicas internas. (FIORI, 2001: 23-4)

A expansão contínua dos desequilíbrios macroeconômicos aprisionou e paralisou as políticas públicas no Brasil; diante disso, a saída escolhida pelo governo foi o endividamento externo. O aprofundamento do fracasso da política governamental conduz a sociedade brasileira a uma crise social e econômica sem precedentes. Após quatro anos da implantação de uma política econômica que teve como principal carro chefe a sobrevalorização cambial, as altas taxas de juros e uma medíocre taxa de crescimento do PIB, o governo consegue bater todos os recordes históricos: o déficit orçamentário nominal ultrapassa a barreira dos dois dígitos, apesar de o funcionalismo público estar por mais de quatro anos sem ajuste salarial, lembrando ainda que o déficit não foi provocado por se ter aumentado a implementação de programas de caráter social; a dívida interna passou de R\$ 153 bilhões, em 1994, para R\$ 368 bilhões, em outubro de 1998, apesar de o Estado estar vendendo seu patrimônio público estatal; e o déficit externo em transações correntes chegou a U\$ 35 bilhões em 1998, deixando o país totalmente vulnerável à saída especuladora dos capitais voláteis internacionais. A dívida externa alcança a cifra de U\$ 230 bilhões em outubro de 1998; as taxas de desemprego aberto, medidas pelo próprio governo, atingem recordes históricos, o subemprego cresce e as relações de trabalho passam a ser mais precárias; a exclusão social e a desigualdade na distribuição de renda e de riqueza chegam a níveis sem precedentes. (Cadernos de Textos do 38º CONED, 1999: 14)

Do ponto de vista político, na sociedade política ocorrem nessa época grandes debates a respeito de quem era o responsável pela crítica situação social que o país atravessava no fim do primeiro mandato do governo FHC. O governo culpava o Congresso Nacional e os governos estaduais de oposição – particularmente os de Itamar Franco (PMDB), de Minas Gerais, e de Olívio Dutra (PT), do Rio Grande do Sul, por terem contribuído com suas atitudes e críticas à desestabilização institucional que paralisou a vida política do país nos anos 1997 – 1998. Esses dois governadores sempre deixaram claro que seus governos estaduais não podiam ser responsabilizados pelo fracasso do Plano Real,

buscavam preservar a capacidade financeira de seus respectivos estados para poder responder aos compromissos mínimos face às necessidades básicas de suas populações. Por isto reivindicavam uma renegociação das dívidas de seus estados. No entanto, as críticas ao Congresso Nacional sim eram desmedidas, dadas a submissão da maioria parlamentar que aprovava as propostas encaminhadas pelo Poder Executivo na forma de pacote fiscal, propostas estas que obedeciam a acordos realizados com o FMI. O único ponto positivo que restava ao governo era a estabilidade econômica capaz de garantir à sua cúpula a reeleição no pleito nacional de 1998.

Através do Acordo Internacional assinado com o FMI, o país se salva da falência na crise final do Plano Real. Ao assinar protocolos de empréstimos com as instituições financeiras internacionais, o país hipoteca em definitivo seus projetos nacionais e econômicos desenvolvimentistas. O rumo das políticas do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso passa a seguir os desígnios de uma aliança política extensa e heterogênea, arbitrada por um grupo de intelectuais e tecnocratas que abominam os significados políticos da palavra Nação.

O estilo de ‘política partilhada’ com o FMI, adotado pelo governo, mostrou-se eficaz para evitar a “*débâcle*” que se previa um ano atrás. Diferentemente do ocorrido em termos internacionais com outros países que assinaram o mesmo tipo de acordo (como a Rússia, por exemplo), há uma reação nos indicadores econômicos e financeiros do Brasil. De fato, a enorme vitalidade econômica do país, determinada pelo tamanho de seu mercado interno e por um setor produtivo capaz de absorver facilmente as novas tecnologias, permitiu-lhe responder rápida e competitivamente aos estímulos exportadores, mesmo tendo uma conjuntura contrária que havia deteriorado os preços de seus principais “*commodities*”.

De acordo com FIORI (2001), as políticas do Tesouro Americano e do Fundo Monetário Internacional só se consolidaram nos anos noventa porque houve a receptividade política dos partidos e das figuras políticas pertencentes às elites dominantes. Como diz o autor,

... o cosmopolitismo liberal de nossos intelectuais não teria viabilidade se não tivesse sido apoiado decididamente por nossas burguesias locais, interessadas apenas na valorização patrimonial e dolarização da sua riqueza. O que estes

intelectuais nunca perceberam é que seu cosmopolitismo, quando praticado num país periférico como o Brasil, com uma distribuição prévia extremamente perversa da riqueza e da renda, é um cosmopolitismo de cócoras e só poderia ter como resultado a desintegração definitiva de qualquer idéia de nação, seja ela de tipo francesa, norte-americana ou alemã.

E mais adiante, o autor prossegue:

Aos olhos destes homens, fechados nas suas cápsulas e envoltos em relatórios de auto-estímulo, tudo o que os contradiga será sempre sinônimo de populismo ou insurreição. O que desqualifica preliminarmente qualquer conflito social e com isso dissolve a própria essência da vida política e da democracia. (FIORI, 2001: 23-4)

Com a posse do novo governo de Fernando Henrique Cardoso em 1º de janeiro de 1999, prossegue a ‘cruzada neoliberal’ iniciada em 1995. Sob a égide da estratégia do consentimento, as classes dominantes impõem seus projetos hegemônicos. Dentre eles, o educativo.

Uma das mais importantes portarias aprovadas após as eleições nacionais de 1998 é a nº 612., de 12 de abril de 1999. Com ela, o MEC dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos seqüenciais de ensino superior nas universidades e centros universitários. Caso uma instituição não universitária deseje oferecer curso superior de formação específica, deverá submeter previamente um projeto à Secretaria de Educação Superior, contendo os seguintes dados:

- I – projeto pedagógico do curso, caracterizando o perfil do profissional a ser formado;
- II – condições de infra-estrutura, tais como salas de aulas disponíveis, discriminação dos laboratórios a serem utilizados pelo curso, recursos bibliográficos e outras que julgar conveniente;
- III – regime escolar, número de vagas, turnos de funcionamento e dimensão das turmas; e,
- IV – perfil do corpo docente, quanto ao número, à qualificação, experiência profissional docente e não docente.

O estabelecimento dos cursos seqüenciais é outra das antigas aspirações dos governos liberais que estiveram à frente do país na última década. A origem da idéia de implementação desses cursos remonta à época do governo Collor de Mello, quando se

iniciava a discussão e a implementação das condições políticas e institucionais que procuravam colocar o Brasil na dinâmica do mercado internacional. Dentre as várias mudanças procuradas (implementação do Estado Mínimo através da privatização das empresas públicas, abertura da economia ao mercado externo, desregulamentação das relações de trabalho etc.), estavam aquelas que tentavam colocar a educação no contexto das políticas de cunho geral que já eram formuladas desde esse governo e, principalmente, depois de Fernando Henrique Cardoso ter assumido a presidência da República em 1995. A vinculação do Brasil à dinâmica do mercado mundial e da mundialização do capital se deu pela intermediação de organismos internacionais (principalmente o Banco Mundial), que começaram a definir políticas públicas para a área da educação.

A aprovação da nova LDBEN respondeu às condições institucionais estabelecidas pelo Banco Mundial. Com a regulamentação de seus artigos, propostas do Banco passam a tomar corpo e a se concretizar. Dentre elas, há as que dizem respeito aos cursos seqüenciais. Esses cursos se destacam pela duração mais curta que os cursos de graduação regulares; além disso apresentam uma estrutura flexível, podem ser ministrados e posteriormente extintos de acordo com as demandas do mercado, possuem ainda uma carga horária e didática que permite o desenvolvimento de um curso mais superficial que os de graduação. De acordo com a ANDES/SN (1999c) esses tipos de cursos pós-secundários ou de curta duração foram criados para satisfazer as necessidades de tornar os cursos universitários mais flexíveis, para responder às pressões por demandas de vagas para o ensino superior, para evitar o ‘excedente profissional’ criando e extinguindo os cursos segundo as necessidades do mercado e para treinar técnicos de nível intermediário necessários para a consolidação do desenvolvimento econômico capitalista. A proposta se assemelha àquela que foi desenvolvida nos EUA em meados da segunda metade do século XX, quando se passou a implementar os “*junior colleges*” e os “*community colleges*” para responder com eles às aspirações das classes subalternas de prosseguir estudos superiores, desviando-as da universidade. (Cf. ANDES/SN, 1999c)

Com a Portaria nº 2.297, de 8 de novembro de 1999, dispõe-se sobre a constituição de comissões e procedimentos de avaliação e verificação de cursos superiores; a Portaria nº 1.679, de 2 de dezembro de 1999, dispôs sobre requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências, para instruir os processos de autorização e de reconhecimento

de cursos e de credenciamento de instituições; e, finalmente, o Decreto nº 3.276, de 7 de dezembro de 1999, dispôs sobre a formação em nível superior de professores para atuar na área de educação básica. Nesse sentido, as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores devem assegurar formação básica comum, distribuída ao longo do curso, atendidas as diretrizes curriculares nacionais definidas para a educação básica e tendo como referência os parâmetros curriculares nacionais, sem prejuízo de adaptações às peculiaridades regionais, estabelecidas pelo sistema de ensino.

Além das leis, decretos, pareceres, resoluções e portarias, a nova ordem legal e pedagógica da educação nacional se completa com um conjunto de programas, que foram definidos pelas autoridades nacionais como programas compensatórios. Segundo o Ministério da Educação, estes programas estão destinados a contestar a herança histórica de desigualdades que existe na sociedade brasileira. Dentre os mais importantes, há o que trata da distribuição gratuita da merenda escolar (o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – que tem a finalidade de proporcionar durante os 200 dias letivos ao menos uma comida diária aos 36 milhões de crianças dos sistemas de ensino Infantil e Fundamental públicos e de estabelecimentos privados de natureza filantrópica) e o programa do livro didático (que aperfeiçoou em 1995 o antigo Programa Nacional do Livro Didático – PNLD).

O programa de alimentação escolar opera de maneira descentralizada, pois os recursos são enviados diretamente a mais de 5.000 municípios nos quais a comunidade e a escola decidem o menu com autonomia e de acordo com os hábitos alimentares locais. Segundo o MEC, a cobertura do programa é praticamente universal: no ano de 1999 funcionou em 96% das escolas públicas urbanas e em 98% das rurais. O antigo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi ampliado a partir de 1995. Até então, o programa se dedicava a adquirir e a distribuir livros didáticos para as séries do ensino de primeiro grau. A partir de 1996, o PNLD começou a se ocupar dos alunos do ensino fundamental da primeira até a oitava série. Um convênio assinado entre o MEC e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos garantiu a entrega de 100% dos livros nas escolas antes do início das aulas, inclusive nos municípios mais distantes.

Para assegurar a permanência na escola das crianças de menores recursos foi instituído o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM), conhecido popularmente como Toda criança na escola. O programa outorga uma ajuda financeira mensal às famílias mais carentes, cujo ingresso mensal não supera meio salário mínimo per capita, e que têm filhos em idade escolar matriculados na escola. No ano 1999, foram beneficiadas mais de 500 mil famílias, ou seja, meio milhão de crianças de 7 a 14 anos de idade em mais de mil municípios. O programa pretende colaborar com a erradicação do trabalho infantil e reduzir o êxodo das famílias em direção às grandes cidades. Além de, no ano de 2002, cobrir um universo de mais de três mil municípios. (Cf. BRASIL/MEC/INEP, 1999b; SOUZA, 2001)

O Programa de Aceleração de Aprendizagem baseia-se no financiamento, por parte do governo federal, de classes especiais para alunos com alta defasagem idade-série, procurando que eles avancem rapidamente nos estudos até a série compatível com sua idade. Segundo o documento “Educação Brasileira: Políticas e Resultados” (BRASIL/MEC/INEP, 1999b), o número de alunos que estudaram nessas salas instaladas em todos os estados, em 1998, foi de 1,2 milhão; o programa procura contribuir para corrigir o fluxo, ação indispensável para poder liberar vagas nas séries iniciais do ensino fundamental, nas quais a repetência é mais grave.

Com o reconhecimento da região Nordeste como sendo a mais pobre do país surgiu o Projeto Nordeste, através do qual se aplicam recursos nos municípios que apresentam indicadores econômicos inferiores à média do total dos municípios brasileiros. Entre os anos de 1993 e 1998 o Projeto Nordeste aplicou recursos em torno de US\$ 500 milhões em programas de educação municipais e estaduais, nacionais e estrangeiros – estes últimos provenientes do Banco Mundial. Com a reformulação ocorrida em 1998 o projeto ganhou o nome de Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), passando a investir recursos também nas regiões norte e centro-oeste.

No que diz respeito à alfabetização de jovens e de adultos, o governo procurou desenvolver, junto ao setor privado empresarial, a organizações da sociedade civil, a universidades e junto a secretarias estaduais e municipais de educação, experiências educativas para essas faixas etárias. Essas experiências procuraram ser organizadas a partir

de políticas específicas, conteúdos e metodologias adequadas, com programas orientados à produção de materiais didáticos apropriados e com professores devidamente especializados para esse tipo de tarefa. De acordo com SOUZA (2001), em 2000 o programa contou com 3.1 milhões alunos, distribuídos em grupos de alfabetização, de cursos de primeira até quarta série e também nos de quinta a oitava.

Para combater o analfabetismo da faixa etária compreendida entre 12 e 18 anos foi criado o Programa Alfabetização Solidária, que é um projeto inovador relacionado ao Programa Comunidade Solidária, vinculado à presidência da República. O programa foi criado em janeiro de 1997 e opera através da ação conjunta de universidades e iniciativa privada. O projeto atingiu, em dezembro de 1999, cerca de 300 mil alunos em 866 municípios, a maioria localizados nas regiões Norte e Nordeste do país.

Na opinião do Ministro da Educação, todos esses programas foram criados e são orientados para compensar os desequilíbrios regionais e de ingresso, contribuindo assim para que ocorra a inclusão social das crianças na rede escolar. (Cf. SOUZA, 2001)

Também a reforma educativa inclui outras iniciativas que poderiam ser definidos como programas especiais. Através do Programa TV Escola, programas são transmitidos através de um canal estatal exclusivo via satélite, criado com o objetivo de oferecer a sessenta mil escolas em todo o país programas educativos de reforço escolar, assistência à labor dos professores além de colaborar com a formação continuada dos docentes. O TV escola proporciona três horas de programação diária que se repete quatro vezes por dia.

Outro projeto especial é o Programa Nacional de Informática em Educação – PROINFO, através do qual se procura a capacitação de professores no uso didático do computador. Segundo SOUZA (2001), o programa já instalou 30 mil computadores e acessórios em mais de 2 mil escolas dos 26 estados e do Distrito Federal, além de capacitar mais de 20 mil professores. A meta do programa é chegar a instalar no ano de 2001 100 mil computadores em 6 mil escolas, para assim atingir a um total de 7.5 milhões de estudantes. Arelada a este último está a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST – através do qual o governo federal vai destinar R\$ 300 milhões para conectar as escolas da rede pública de ensino à internet.

Com o Programa Dinheiro Direto na Escola, o governo procura eliminar o problema do acesso das escolas aos recursos federais, até então baseado num sistema muito burocratizado que dava margem, inclusive, à utilização política das verbas da educação. A transferência de recursos é feita diretamente para a escola sempre e quando a escola tiver uma Associação de Pais e Mestres (APM) ou um Conselho Escolar. Os recursos são depositados numa conta destes últimos, que os administram em parceria com a direção da escola.

Para o ensino médio e a educação técnico-profissional, o governo criou dois programas. Através do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), 10 mil professores do ensino técnico estão recebendo capacitação para transmitir a seus alunos noções de administração e gestão empresarial, preparando aqueles que o desejem para trabalhar por conta própria ou abrir uma pequena empresa ao concluir a sua formação. O Programa de Expansão da Educação Técnico-profissional – PROEP – financiado pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) está destinando U\$ 500 milhões para reequipar escolas técnicas públicas e também para criar uma rede de escolas técnico-profissionais comunitárias, em associação com municípios, entidades sindicais e organizações civis.

Finalmente, para a educação superior existe o Programa de Financiamento Estudantil (FIES). O programa foi criado em 1999 para financiar, através de créditos, o estudo de mais de 80 mil jovens que chegam à educação superior e que estão matriculados em faculdades privadas de todo o país.

As atividades desenvolvidas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) também ganharam notoriedade e foram valorizadas, pois suas investigações e o levantamento de dados sobre a situação dos ensinos fundamental e médio passaram a fazer parte dos documentos oficiais. Os esforços nesta matéria desenvolvidos pelo Governo Federal fizeram com que as pesquisas desenvolvidas pelo INEP e o SAEB conquistassem o reconhecimento internacional, pois elas passaram a ser utilizadas em estudos internacionais comparativos como o "*World Educational Indicators*" (WEI) da UNESCO/OCDE e o PISA 2000 da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que

permitem o diagnóstico preciso da situação da educação do Brasil em relação a outros países.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional também previu o prazo máximo de um ano para encaminhar, junto ao Congresso Nacional, um projeto de lei versando sobre o Plano Nacional de Educação (PNE). Conforme o artigo 87 das Disposições Transitórias, a União teria o prazo máximo de um ano, após a publicação da lei no Diário Oficial da União (ocorrida em 23 de dezembro de 1996), para encaminhar, junto ao Congresso Nacional, uma proposta. É assim que começam os esforços para elaborar um projeto de lei específico para o que, no entender de muitos especialistas, é a principal medida de política educacional decorrente da aprovação da LDBEN, em dezembro de 1996: o PNE. Sua importância decorre dos aspectos que um Plano Nacional abrange no contexto da educação nacional. De acordo com SAVIANI (1998),

Nessas circunstâncias o Plano Nacional de Educação se torna, efetivamente, uma referência privilegiada para se avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando como, de fato, prioritário, para além dos discursos enaltecidos da educação, reconhecidamente um lugar-comum nas plataformas e programas políticos dos partidos, grupos ou personalidades que exercem ou aspiram a exercer o poder político. (SAVIANI, 1988: 3)

Inclusive em termos governamentais, hoje o PNE é considerado um assunto central do atual processo de reformas e vital para cumprir com as intenções de melhorar os níveis quantitativos e qualitativos da educação brasileira. De acordo com o MEC (1998),

Espera-se que, como corolário deste esforço, o PNE consolide propostas lastradas em amplo consenso nacional, indispensável para sua efetividade. Uma vez aprovado, caberá à sociedade cobrar das autoridades constituídas a sua implementação. Desta forma, este plano se tornará um instrumento capaz de fortalecer e impulsionar as mudanças já desenhadas pelas atuais políticas educacionais, assentando em bases sólidas a educação nacional do século XXI. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: [s.p.]

Desta maneira, a partir do ano de 1997 a sociedade política e os setores organizados da sociedade civil defensores do ensino público e gratuito começam a organizar-se para começar a sistematizar idéias e elaborar suas propostas.

2.3. A Reforma Educacional pós-1988: a elaboração das propostas do Plano Nacional de Educação (PNE) e sua aprovação no Congresso Nacional

O Plano Nacional de Educação é a principal medida de política educacional decorrente da aprovação da LDBEN, em dezembro de 1996. Este fato é reconhecido tanto pelas autoridades educativas nacionais como também pelas numerosas associações de professores, estudantes e sindicatos vinculadas ao campo da educação, que historicamente, e ainda nos dias de hoje, localizam-se na oposição política do atual processo de reformas, em especial depois que Fernando Henrique Cardoso chegou ao governo nas já referidas eleições nacionais para a presidência da República.

De forma semelhante ao ocorrido com o estudo da nova LDBEN e de sua legislação complementar, no presente item se tratará dos antecedentes históricos dos planos educacionais no Brasil, do lugar ocupado pelo Plano Nacional de Educação na legislação vigente, das origens das duas propostas político-pedagógicas de plano colocadas em debate na sociedade e, a partir de fevereiro de 1998 no Congresso Nacional e do ocorrido nessa casa com as propostas de PNE encaminhadas na forma de projetos de lei, até sua aprovação final, em 09 de janeiro de 2001.

Conforme já se anunciou, o tratamento dos temas vinculados à aprovação do PNE no final deste capítulo respondeu à necessidade de querer dotar este trabalho de uma seqüência lógica e temática que facilitasse a compreensão dos assuntos aqui abordados. Assim sendo, considera-se o tratamento do tema como uma parte, quiçá uma das mais importantes, do atual processo de reformas empreendido nos governos de FHC no âmbito da educação nacional.

2.3.1. Planos Nacionais de Educação no Brasil – Antecedentes históricos

A elaboração de planos nacionais para a educação escolar brasileira sempre esteve associada a tentativas históricas de superar o déficit e os atrasos que caracterizaram o país nessa matéria. Historicamente, foram muitos os políticos e os educadores esclarecidos que

tiveram ciência desses déficits, limites e atrasos do Brasil, em comparação com outros países, sejam europeus ou latino-americanos. A preocupação por superar essas mazelas históricas contou com várias iniciativas de educadores e de outros segmentos da sociedade brasileira que, ora reivindicando, ora propondo solucionar os problemas educativos através de pareceres e de projetos de lei específicos, são passíveis de localização a partir do fim do Império e também na Velha República. De acordo com CURY (1998), essas tentativas procuravam caracterizar o nacional através de uma identidade própria; elas determinaram e condicionaram que, aos poucos, se começasse a atribuir importância à educação escolar e pública, enquanto elemento ideal de fomento da coesão social e da integração nacional. Foi assim que essas preocupações com a educação conduziram à elaboração de iniciativas políticas que procuraram preencher necessidades manifestas. (Cf. CURY, 1998)

AZANHA (2000) também teceu considerações sobre o momento em que a educação e conseqüentemente, a necessidade de planos para a edição nacional passaram a ser consideradas na agenda política das autoridades de turno. Ou seja, os motivos pelos quais a educação foi relegada das agendas políticas das autoridades por mais de quatro séculos. De acordo com o autor, a consideração da educação como um problema nacional é recente, pois para que um problema seja considerado 'nacional', como um problema de governo, há que existir uma percepção coletiva dele. "Nesses termos, não seria suficiente para afirmar a existência de um problema nacional apenas a consciência crítica de alguns homens em face de uma realidade." (2000: 102) Ou seja, sem as pressões sociais que decorrem de uma percepção coletiva do problema, ele não pode ser considerado como um 'problema nacional.'

Para AZANHA (2000), a consideração da educação como problema nacional e de governo é recente. Nesse sentido, os problemas nacionais da educação talvez nem sejam mais antigos do que a República pois, "Antes disso, como veremos, as questões educacionais estiveram circunscritas à formação dos filhos das famílias abastadas e ao recrutamento de funcionários nas administrações colonial e imperial. Problemas esses não nacionais, mas bem localizados e a reclamarem soluções específicas." (2000: 102)

Ancorando-se também na perspectiva de considerar os problemas educativos como preocupações nacionais recentes, SAVIANI (1998) lembra que a idéia de elaborar um

plano no âmbito educacional, juridicamente determinado, remonta à década de 1930, época em que aparecem as primeiras manifestações explícitas sobre o tema no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932. De acordo com os educadores alinhados nesse movimento, os esforços educativos feitos até então sem unidade de plano e sem espírito de continuidade não tinham conseguido criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades do país. Diante desse diagnóstico, urgia a necessidade de dotar o Brasil de uma organização escolar que desse conta das carências detectadas e denunciadas. O Manifesto sinalizava um conjunto de diretrizes, consideradas fundamentais e, após diagnosticar o estado da educação pública no Brasil, os Pioneiros culminavam enunciando um plano de reconstrução nacional.

Pela leitura global do 'Manifesto' pode-se perceber que a idéia de plano de educação se aproxima, aí, da idéia de sistema educacional, isto é, a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país

Trata-se, no caso em questão, do conceito de plano entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista... (SAVIANI, 1998: 75)

No documento, os educadores ressaltavam a idéia de que, a exemplo da engenharia e das finanças, poder-se-ia ser científico também no ramo da educação.

De acordo com o autor, a atribuição de uma maior importância para a educação levou os governantes da época a torná-la obrigatória e gratuita no ensino primário e a incluir, na Carta Constitucional de 1934, artigo específico tratando da elaboração de uma Lei nacional de diretrizes e de um plano para a educação. Ambos os projetos tiveram como fórum de elaboração técnica o Conselho Nacional de Educação. Com efeito, a Constituição de 1934 acabou contemplando as aspirações do movimento e com isso o artigo 150 passou a prever que era competência da União fixar o plano nacional de educação para todos os graus e ramos assim como sua coordenação e fiscalização em todo o território nacional. No artigo 152, estabelecia-se a criação de um Conselho Nacional de Educação, que tinha, como principal prerrogativa, a elaboração de um plano para a educação. (Cf. SAVIANI, 1998)

Uma vez que a criação do plano foi estabelecida por lei, coube ao Conselho Nacional de Educação a elaboração da iniciativa. Para tal fim, o Ministro da Educação e da

Saúde Pública (ministro Gustavo Capanema) e o Conselho Nacional de Educação encaminharam aos Estados e a instituições diversas um questionário com 207 questões. Após meses de discussão interna, o Conselho Nacional de Educação centralizou as propostas e acabou encaminhando ao Congresso Nacional um anteprojeto de plano para a educação que, através de seus 506 artigos, cobria todas as áreas de conhecimento e determinava currículos, cargas horárias, avaliação e financiamento em nível nacional. “Mas sem propor metas quantitativas e qualitativas, articulando-as com objetivos e recursos, o plano era uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional enfaticamente ampliada.” (CURY, 1998: 166) Era exatamente o oposto ao proposto pela Associação Brasileira de Educação que, nessa época, propôs como uma necessidade que o texto fosse mais sintético e tomasse como argumento a estrutura do país.

Do ponto de vista formal, o plano coincidia com as próprias diretrizes e bases da educação nacional; quanto ao conteúdo, ele se afastava daquilo que era desejado pelos seus originais mentores:

... ele já se afastava da idéia dos pioneiros que prevalecia, também, na Associação Brasileira de Educação, aproximando-se da orientação que ira predominar durante o Estado Novo. Assim, enquanto para os educadores alinhados com o movimento renovador o plano de educação era entendido como um instrumento de introdução da nacionalidade científica na política educacional, para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema o plano se convertia em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido através da política educacional. (SAVIANI, 1998: 76)

Os esforços de discussão e debate sobre o plano ficaram a meio caminho pois, por causa do fechamento do Congresso no golpe de 1937 e da instauração do Estado Novo, o plano foi retomado pelo Ministério de Educação e Saúde Pública e reformulado a partir de outras bases.

Com o advento do Estado Novo (1937 – 1945), instaura-se um regime autoritário e, paralelamente a isso, as iniciativas de dotar a educação de um plano nacional caíram no seu mais absoluto esquecimento, pois ele nem sequer chegou a ser elaborado.

Uma vez retomadas as liberdades democráticas, a Constituição de 1946 estabeleceu, através de artigo específico, que cabia à União a elaboração de uma lei de diretrizes e bases para a educação nacional. Junto à discussão da referida lei no Congresso Nacional se

retomou a idéia da elaboração de um plano; aprovada a lei, no artigo 92, explicitava-se que era responsabilidade do Conselho Federal de Educação sua elaboração.

Simultaneamente ao ocorrido na discussão da LDBEN, percebe-se nos debates sobre o plano da educação a existência de duas tendências de natureza contraditória e antitética, portadoras de visões sobre o assunto diferentes. De acordo com SAVIANI, isso era compatível com a expressão das forças que se propunham a obter a qualquer custo a hegemonia política e social. A tendência, observada entre os anos 1946 e 1964

... expressa a contradição entre as forças que se aglutinam sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada se contrapondo à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino. Ambas essas tendências repercutiram no debate que se travou por ocasião da discussão no Congresso Nacional do projeto de nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (SAVIANI, 1998: 77)

Com o desenrolar dos acontecimentos, a tendência que prevaleceu na elaboração do primeiro Plano Nacional foi a segunda das enunciadas. Em consequência, a tendência ganhadora se encarregou de elaborar um plano no qual se priorizou a liberdade de ensino, o direito da família para escolher qual educação ofertar para seus filhos e a distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. “De fato, pretendia-se que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação.” (Idem, 1998: 78)

Com a aprovação da LDBEN em dezembro de 1961, coube ao Conselho Federal de Educação cumprir com as iniciativas do Ministério da Educação e Cultura para produzir o plano.⁴⁸ Elaborado em 1962, o PNE continha metas quantitativas e qualitativas que, através de um planejamento amplo, procurava substituir o que prevalecia até então na educação nacional, quer dizer, o tradicional regime de soluções parciais e desordenadas. Na sua elaboração, ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma

⁴⁸ De acordo com o artigo 92º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, determina-se que o Conselho Federal de Educação deveria elaborar, para executar num prazo determinado, um Plano Nacional de Educação a fim de racionalizar e alocar recursos que permitissem implementar as metas propostas.

iniciativa do MEC. A idéia de elaborar um PNE na forma de uma lei voltará a ressurgir em 1967.

O golpe de 1964 modificou a realidade. Os escassos recursos econômicos vinculados ao plano e o novo contexto político vigente alteram, novamente, os rumos anteriormente estabelecidos para a educação nacional. Os planejamentos econômicos característicos do regime militar pós-64 eram de natureza tecnocrática e, principalmente, estavam voltados para facilitar os processos de acumulação de capital; nessa conjuntura, as áreas sociais tornaram-se residuais nas prioridades dos governantes. Mesmo tratando-se de educação, o protagonismo nas atividades de planejamento específico foi transferido dos educadores para os tecnocratas subordinando-se, desta forma, o Ministério da Educação ao Ministério de Planejamento, que, na época, era dominado por especialistas em economia.

Como resultado disso, os mais diferentes Planos de Desenvolvimento (de corte economista) passaram a contemplar a educação na década de sessenta, apresentando metas bem inferiores àquelas que haviam sido determinadas em tempos democráticos passados, pelo então Conselho Federal de Educação.

Resumindo, é importante ressaltar as idéias explicitadas por SAVIANI sobre o assunto quando o autor, ao fazer um balanço do até então ocorrido na história dos planos para a educação nacional, afirmou o seguinte:

Dir-se-ia que, se no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, a grosso modo, como um instrumento de introdução da racionalidade científica na educação sob a égide da concepção escolanovista, no período seguinte que se estende até 1985 a idéia de plano se converte num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista de educação. (1998: 79)

No entanto, no plano das idéias, as iniciativas para se elaborar uma lei específica de plano nacional de educação ressurgiram em 1967; proposta novamente pelo Ministério da Educação e Cultura, essa lei chega a ser discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento. Mas essas iniciativas, de fato, nunca chegaram a se concretizar. Com o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (1975–1978), o setor social não é mais aceito como uma simples consequência da política econômica reinante; ele passa a adotar uma linguagem redistributiva e chama a necessidade da presença da sociedade e da melhora dos

padrões de vida. Apesar das boas intenções contidas nos discursos sobre educação, nada mudou, pois eram contrastantes os choques entre os objetivos e os valores reais e os objetivos e os valores proclamados. (Cf. CURY, 1998)

Assim se chega até a Nova República. Apesar de no governo Sarney serem aprovados vários planos e programas – dentre eles o Plano Nacional de Desenvolvimento 1986–1989, as propostas para a educação passaram pelas mesmas dificuldades que as propostas que lhe antecederam.

Com a redemocratização e a aprovação da Constituição Federal de 1988, aparecem novas referências para a educação nacional. Dotada agora de capítulo específico para a educação, a Carta Magna cita que deverá ser implementado um PNE, de duração plurianual, “... visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público ...” que conduzam à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, a melhorar a qualidade de ensino, à formação para o trabalho e também a promoção humanística, científica e tecnológica do país. (BRASIL, 1999 a: 119) Ressurgia a idéia, alavancada pela necessidade de um plano nacional, de longo prazo e com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais. Com isto, o PNE coloca em discussão antigas exigências dos educadores que, desde o Manifesto dos Pioneiros de 1932, propunham ordenar através de um sistema a educação do país e, para atingir tal objetivo, reivindicavam, naquela época, a necessidade de elaboração e de aprovação de planos que dotassem o sistema de uma certa racionalidade – até agora inexistente. Desta forma, atendia-se a uma aspiração dos educadores que, desde longa data, procuraram reafirmar seus históricos compromissos republicanos com a educação e com o povo brasileiro.

Conforme visto no estudo da aprovação da nova LDBEN e de sua Legislação Complementar, com o advento dos anos noventa, passa a ser comum a participação de delegações oficiais em eventos internacionais assim como também a elaboração de documentos para o âmbito da educação. Através da participação nesses foros privilegiados, os governos Fernando Collor e, após o 'impeachment', o governo de Itamar Franco aproveitam essas instâncias para difundir as políticas adotadas e seus aparentes resultados. É o caso do ocorrido na Conferência de Jontiem (1990) que, realizada sob os auspícios da

UNESCO, UNICEF, PNUD e do Banco Mundial congregou os nove países mais populosos do mundo. Juntamente com as discussões em torno dos projetos de LDBEN, o país passou a discutir o Plano Decenal de Educação para Todos, que foi apresentado na Conferência de Nova Deli, na Índia, no ano de 1993.⁴⁹ E, mais recentemente, o governo participou ativamente da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do Cairo – Egito em 1994, da 45ª Conferência Internacional da UNESCO realizada em Genebra em 1996 e da Declaração de Hamburgo – Alemanha de 1997. (Cf. BRASIL/MEC/INEP, 2000)

O Plano Decenal de Educação Para Todos, apontado como um dos mais importantes documentos produzidos pelo MEC, influenciou diretamente a elaboração da proposta de plano de educação do Poder Executivo; é considerado um documento básico que contém as principais prioridades, orientações, definições e metas para cada setor de ensino, e por isto ele ofereceu subsídios e sua própria metodologia para a elaboração da futura proposta do PNE, do Poder Executivo.⁵⁰

⁴⁹ A Conferência de Cúpula de Nova Deli, na Índia, foi realizada no período de 13 a 16 de dezembro de 1993, sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações para Atividades da População (UNFPA) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). A realização teve como objetivo dar continuidade ao debate mundial sobre a política de educação para todos, iniciada em 1990 na Conferência de Jontiem, na Tailândia, que congregou os nove países mais populosos, que são considerados por estes organismos como aqueles que se encontram em desenvolvimento (Brasil, China, México, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e Indonésia – EFA 9).

O Brasil esteve presente neste evento, e sua organização foi chefiada pelo Ministro da Educação e dos Desportos, prof. M. Hingel. A delegação participou ativamente nos diversos painéis programados e contribuiu para o texto final da Declaração de Nova Deli e do Guia de Ação, ambos aprovados pelos chefes de estados ou seus representantes. Na ocasião, o Brasil apresentou o Plano Decenal de Educação para Todos 1993 – 2003. (Cf. BRASIL/MEC, 1993)

⁵⁰ As teses centrais do Plano Decenal de Educação para Todos são consensuais, e expressam o anseio e a necessidade de assegurar a todas as crianças, jovens e adultos os conhecimentos básicos indispensáveis para o desenvolvimento de uma ‘vida produtiva’, considerada como ‘pedra angular do regime democrático’. As teses do Plano Decenal coincidem com as teses centrais aprovadas na Conferência de Nova Deli e com as do Plano de Ação aprovado na ocasião. Ainda no documento Educação para Todos: a Conferência de Nova Deli, lê-se o seguinte: “O Plano Decenal de Educação para Todos (1993 – 2003) representa uma possibilidade efetiva de recuperação de educação pública brasileira. Suas diretrizes e estratégias de implementação, concebidas da periferia para o centro, em movimento inverso ao tradicional, indicam nova direção e começam a alterar, de forma substantiva, o atual cenário educacional brasileiro, edificando em novas bases uma educação de qualidade. No contexto desta política, a construção de alianças e o consenso nacional constituem fatores importantes, como bem enfatiza o Guia de Ação de Nova Deli. É fundamental que a meta de educação para todos seja

Com a aprovação da nova LDBEN, a educação brasileira passa a ser redefinida e, conseqüentemente, adota uma nova organização. Junto com o Capítulo III, do Título VIII da Constituição Federal de 1988 e, situando-se imediatamente abaixo dela, a 'Carta Magna' da educação passará a reger os destinos da educação nacional.

Conforme se viu, depois da aprovação da nova LDBEN muitos de seus aspectos passaram a ser regulamentados. Não se pode dizer que todos, já que a própria lei começou a ser regulamentada mesmo antes de ser aprovada, ficando evidente que a nova ordem legal implementada pelo governo não estaria seguindo critérios rigorosamente lógicos.⁵¹ Para o caso do PNE, tanto a Constituição Federal quanto a nova LDBEN determinaram que sua aprovação devia ser realizada através de projeto de lei específico.

2.3.2. O Plano Nacional de Educação na legislação vigente.

A elaboração e a apresentação de um PNE respondem a exigências previstas na Constituição Federal de 1988, na Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995 e na LDBEN - lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Com efeito, o artigo 214 da Constituição Cidadã determina que,

socialmente percebida como primeira prioridade do País, buscando 'a criação de uma sociedade em aprendizagem'." (BRASIL/MEC, 1994: 05)

⁵¹ De acordo com SAVIANI (1998), do ponto de vista lógico, a nova LDBEN deveria preceder a aprovação da legislação específica, destinada a regulamentar aspectos específicos tratados pela própria lei. Porém, 'os pontos de vista rigorosamente lógicos nunca prevalecem na organização do ensino brasileiro.'

De fato, aspectos específicos contidos na futura lei da educação começam a ser aprovados antes: em 24/11/95 é aprovada a lei nº 9.131, que altera dispositivos da lei nº 4.024, de 20/12/61; em dezembro do mesmo ano foi aprovada a lei nº 9.192 que altera dispositivos da lei nº 5.540 de 28/11/68 e que trata da escolha dos dirigentes universitários; o decreto 2.206, de 10/10/96, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior; e a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que trata de questões orçamentárias, dá nova redação aos artigos 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e estabelece que cada Estado e o Distrito Federal deverão criar um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil, velará pela correta aplicação dos recursos destinados para o ensino fundamental. Diante da estratégia do governo, o autor afirmou: "... o certo é que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começou a ser regulamentada antes mesmo de ser aprovada." (SAVIANI, 1998: 02)

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

1. erradicação do analfabetismo;
2. universalização do atendimento escolar;
3. melhoria da qualidade de ensino;
4. formação para o trabalho;
5. promoção humanística, científica e tecnológica do País.” (BRASIL, 1999: 119)

E no artigo 212, depois de declarar que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, 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” a Constituição, no parágrafo 3 do mesmo artigo, estabelece que “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.” (1999: 118)

Ao alterar dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, na Lei 9.131/96 se determina que, no desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação na formulação e na avaliação da política nacional de educação, para zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. Assim sendo, no artigo 7º da mencionada lei se lê que o Conselho Nacional de Educação terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, com o fim de assegurar, dessa forma, a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. E, no & 1º do mesmo artigo, que

Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação.

Entretanto, a Lei nº 9.394/96 – LDBRN, dispõe que: “Art. 9º - A União incumbir-se-á de: I. elaborar o plano nacional de educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” E ainda determina:

Art. 87 – É instituída 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.

Junto com a Emenda Constitucional nº 14, esses dispositivos constitucionais e legais definem a natureza do PNE: a responsabilidade de sua elaboração coube à União, em colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios; é fixado o prazo de um ano, a contar da aprovação da Lei 9.394/96 para a remessa de propostas para o Congresso Nacional; estabelecem sua vigência (dez anos); e, uma vez aprovado pelo Congresso Nacional, o plano adquirirá força de Lei.

O PNE é a principal medida decorrente da nova LDBEN. Esse fato foi reconhecido tanto pelas autoridades educativas nacionais como também pelas numerosas associações de professores, estudantes e sindicatos vinculados ao campo da educação que historicamente, e ainda hoje localizam-se na oposição política ao atual processo de reformas, em especial depois que Fernando Henrique Cardoso chegou ao governo nas eleições nacionais para a Presidência da República ocorridas em 1994 e 1998.

Assim no ano de 1998, foram encaminhados ao Congresso dois anteprojetos de lei tratando do assunto; o primeiro, elaborado pelo Ministério da Educação e, o outro, pela sociedade civil organizada junto a movimentos de educadores defensores do ensino público e gratuito e também por políticos pertencentes a partidos de oposição. Organizados e reunidos para tal fim no II Congresso Nacional de Educação – CONED, estes últimos elaboraram sua proposta coletiva e democraticamente.⁵² Ambos os projetos procuram cumprir com o proposto na Constituição Federal de 1988 e na lei nº 9.394/96 – LDBEN.

⁵² II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte (MG), 9 de novembro de 1997.

Do mesmo modo ao ocorrido na Assembléia Constituinte de 1987/88 e com a aprovação da Lei de Diretrizes para a educação nacional no ano de 1996, hoje constata-se a existência de propostas de Plano, de natureza antitética e logicamente diferentes.

2.3.3. As duas propostas: as origens, seus mentores e seus processos legislativos

Assim que a LDBEN foi aprovada em 20 de dezembro de 1996, começou a ser regulamentada e implementada. Uma vez que começou a transcorrer o prazo de um ano previsto para a apresentação das propostas, a sociedade política e os setores organizados da sociedade civil defensores da educação pública elaboraram e finalmente apresentaram suas propostas, na forma de um projeto de lei. Diante disso, o Poder Executivo e os movimentos organizados começam a sistematizar seus esforços para atingir tal fim junto ao Congresso Nacional.

As primeiras iniciativas oficiais podem ser localizadas em meados de 1997 quando, através de documento específico intitulado “Plano Nacional de Educação – proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos”, o Ministério da Educação divulga sua proposta. Nela era delineada a principal estratégia de elaboração: o futuro plano deveria privilegiar processos de consultas e debates junto à comunidade educacional e seus especialistas. Para atingir essa finalidade foram estabelecidos prazos, com a expectativa de poder retomar as dinâmicas e as experiências ocorridas na época da elaboração do Plano Decenal de Educação nos anos de 1993 e 1994. (BRASIL/MEC/INEP, 1997a)

Na época da elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos (durante o governo Itamar Franco), o bloco político no poder já começava a tomar iniciativas em matéria de educação, no sentido de redefinir prioridades educacionais a partir dos objetivos e diretrizes estabelecidos e apontados pelos principais organismos internacionais (UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL e FMI). Essas iniciativas para a educação nacional, atreladas a interesses externos, foram as primeiras providências adotadas pelo governo. Com o passar do tempo, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998 e 1999–2002), essa prática se tornará sistemática.

Apesar de sua natureza neoliberal, o Plano Decenal previu processos de participação que fizeram com que o produto final acabasse sendo um verdadeiro pacto social. De fato, o plano foi elaborado por um grupo executivo, um comitê consultivo e por representantes de organismos internacionais ligados à educação. Entretanto, cabe aqui ressaltar que o processo de elaboração do Plano Decenal esteve eivado de particularidades que refletiam os processos que vinham ocorrendo na sociedade brasileira. Do ponto de vista do seu conteúdo, na sua Introdução, o Plano Decenal afirma a intenção de não querer confundir sua proposta com a discussão, necessárias, do Plano Nacional, que deveria ser o regulador de todos os níveis e modalidades de ensino. Por isto, o Plano Decenal abrange somente o campo da educação básica, considerada pelas autoridades nacionais e internacionais a única que deveria ter prioridade nacional.

Dentre as principais particularidades que caracterizaram os processos de discussão do Plano Decenal há, em termos sociais, o conflito que ele gerou nas entidades integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDBEN, já que a participação de muitos dos integrantes e de associações pertencentes ao Fórum nas discussões do Plano Decenal acabou desviando os esforços e a atenção da sociedade civil das discussões travadas sobre o projeto de lei das diretrizes e bases para a educação nacional no Congresso e, conseqüentemente, esvaziando o Fórum na LDBEN. Isto ocorreu num momento por demais especial: a dois meses da sucessão presidencial, quando as pesquisas de opinião davam como ganhador, por avassaladora maioria, o candidato conservador (Fernando Henrique Cardoso), que tinha uma proposta de plano de governo de corte neoliberal.

Organizada de forma tópica, a proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos reproduzia as disposições legais encontradas na Constituição Federal de 1988, na LDBEN – lei nº 9.394/96 e na lei nº 9.131/95; também era apresentada a estratégia a ser seguida para a elaboração do documento que considerava como interlocutores privilegiados, o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Na proposta inicial o plano, era organizado da seguinte forma:

- I – Educação Infantil e Ensino Fundamental;
- II – Ensino Médio;
- III – Ensino Superior;

- IV – Educação Tecnológica e Formação Profissional;
- V – Educação Especial;
- VI – Educação Indígena;
- VII – Formação de Professores;
- VIII – Educação de Jovens e Adultos e erradicação do analfabetismo;
e,
- IX – Educação à Distância. (BRASIL/MEC/INEP, 1997a)

Tendo-se estabelecido que a elaboração final deveria ser realizada coordenadamente entre o MEC e o INEP, a partir das contribuições oriundas do CNE, da Secretaria de Educação Fundamental (SEF), da Secretaria de Ensino Superior (SESu) e da Secretaria de Educação Especial (SEE), o tópico 4 da proposta inicial apresentava um cronograma para sua elaboração (junho-dezembro de 1997), no qual se estabeleciam os passos que deveriam ser seguidos rigorosamente pelos futuros autores. No seu estágio final a proposta seria discutida pelos secretários do MEC e, do produto das discussões, resultaria a proposta do Executivo a ser encaminhada junto ao Congresso Nacional entre a segunda quinzena de novembro e a primeira de dezembro.

Atendendo ao disposto nos procedimentos a serem seguidos da proposta inicial, o Executivo elaborou um novo documento que recebeu o nome de “Proposta para o Documento: Roteiro e Meta para Orientar o Debate sobre o Plano Nacional de Educação.” (BRASIL/MEC/INEP, 1997b) A proposta para o documento apresentava metas que eram definidas como “... consoantes com as atuais políticas educacionais.” Elas procuravam consolidar os compromissos já assumidos pelo governo, tendo como escopo a melhoria da eficiência, da equidade e da qualidade do ensino, em todos os seus níveis. Posteriormente, o roteiro se desdobrava em metas quantitativas e qualitativas para as seguintes áreas de ensino: Ensino Fundamental, Educação Infantil – Creches, Educação Infantil – Pré-escola, Educação Especial, Ensino Médio, Educação Profissional, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Superior, Educação a Distância, Educação Indígena, para a Formação de Professores e a Valorização do Magistério e Financiamento e Gestão. Finalmente, o roteiro declarava que o Brasil carecia de novos desafios educativos que colocassem o país num novo patamar de cidadania, compatível com os dos países desenvolvidos. (BRASIL/MEC/INEP, 1997b)

É importante verificar que, nesta primeira proposta do PNE já se vislumbram os princípios e a filosofia que serão encontrados mais tarde na proposta final do Poder Executivo. Nela se pode observar que a responsabilidade pela execução do PNE foi delegada para os Estados e Municípios; além disso, no texto também se observa o recuo da União em matéria de recursos e orçamento, pois consolida a racionalização e a otimização dos recursos já existentes, acompanhado de um discreto aumento que, no prazo de dez anos, chegaria a atingir o 6,5% do PIB – incluídos aí recursos provenientes do setor privado; ao se analisarem as metas, percebe-se que há um repasse de responsabilidades da União para os Estados e Municípios. No seu conjunto, o plano prioriza através de metas concretas o Ensino Fundamental – sobretudo quando é ofertado para populações de baixa renda, em detrimento de outras áreas de ensino que ficam completamente desamparadas (a educação de adultos e o combate ao analfabetismo); apesar da formação de professores ser considerada prioritária, ela fica inviável ao não se explicitar de onde virão os recursos para tal fim. A não definição orçamentária faz com que muitos compromissos, apesar de serem considerados prioritários, sejam questionados. Em síntese, as metas e os objetivos do plano fazem com que a organização educacional se aproxime dos princípios já explicitados na LDBEN de 1996.

Respondendo ao convite, setores da sociedade civil organizados junto à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED elaboraram um parecer sobre a proposta do governo que foi produzido durante as reuniões promovidas pela entidade para a discussão do ‘roteiro para orientar o debate’. (Cf. ANPED, 1997a) Nele, o grupo de trabalho se posicionou criticamente contra a proposta do governo, pois na opinião do grupo era possível apresentar a ela crítica de natureza diversa, que questionava tanto o método adotado para a elaboração da proposta quanto os conteúdos das metas.⁵³

Finalizado o processo de consultas, o Poder Executivo elaborou um documento final, intitulado “Plano Nacional de Educação. Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, que foi publicado pelo INEP para cumprir com a expressa recomendação do Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, de dar divulgação ao texto final do produto

⁵³ Das particularidades do parecer da ANPED, tratar-se-á quando se iniciar a apresentação do surgimento da proposta não oficial, elaborada pela sociedade civil quando foi realizado o II Congresso Nacional de Educação na cidade de Belo Horizonte, em novembro de 1997.

dos trabalhos desenvolvidos para elaborar o referido projeto de PNE. Na apresentação do documento pode-se ler que:

Trata-se, portanto, da proposição oficial do Executivo Federal a ser debatida pelo Congresso Nacional, com audiência das representações organizadas da sociedade civil, a quem caberá aprovar ou modificar as diretrizes e metas ora apresentadas. Somente com esta chancela do Legislativo teremos, finalmente, um plano com eficácia jurídica e legitimidade política para orientar os esforços do Poder Público na área educacional pelos próximos dez anos. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 06)

Ainda no começo do plano, a Presidente do INEP, Maria Helena Guimarães de Castro, enfatiza que esta publicação atende simultaneamente a dois objetivos: primeiro, o de atender a todos os interlocutores que, respondendo ao convite do MEC, participaram do processo de elaboração do PNE. E, segundo, dar ampla publicidade à proposta a ser encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional, proporcionando assim um instrumento de consulta aos segmentos que estão motivados a acompanhar a tramitação da matéria no Legislativo, bem como para formular sugestões e propostas alternativas. (Cf. BRASIL/MEC/INEP, 1998)

Na Exposição de Motivos, o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza ressalta a relevância que o assunto tem para a equipe de governo de FHC no contexto do processo de reformas empreendido para a educação nacional, já que

A apresentação deste projeto ao Congresso Nacional representa o ponto culminante de um processo cujo objetivo permanente foi o de dotar o sistema educacional brasileiro de um conjunto de diretrizes e metas que possam orientar e balizar a política educacional do país, com vista ao resgate de uma dívida historicamente acumulada. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 08)

Segundo o Ministro, do ponto de vista legal, a concepção do Plano teve como eixos norteadores a Constituição Federal de 1988, a LDBEN e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995. Considera ainda que o Plano conta com a contribuição de documentos anteriores elaborados pelo Executivo, tal como o Plano Decenal de Educação para Todos de 1993, e também com a experiência da atual política educacional do governo que, "... pela adoção de várias iniciativas inovadoras e exitosas, indicou alternativas seguras para o estabelecimento das políticas públicas de educação." (Idem, p. 08)

A proposta de PNE do Executivo define claramente as prioridades, que foram desdobradas em metas mensuráveis. Na opinião das autoridades educativas, a proposta de plano oferece e propõe inovações que são dignas de destaque. Dentre as principais:

- a apresentação de metas claras e objetivas facilita o entendimento público e o seu acompanhamento pela sociedade civil;
- a definição de responsabilidades da União, dos Estados e dos Municípios, indicando, para cada meta, as instâncias administrativas responsáveis;
- a hierarquização de prioridades, sendo as duas primeiras alicerçadas em compromisso constitucional: a universalização do Ensino Fundamental e a erradicação do analfabetismo;
- a elevação progressiva, na década, do percentual do PIB destinado à educação;
- a expansão do Ensino Médio, procurando atingir a sua universalização;
- a ampliação gradual de oferta de vagas na Educação Superior, tanto em instituições públicas quanto em particulares;
- a garantia de autonomia para as universidades, diversificando o sistema de ensino superior e favorecendo às minorias étnicas o acesso à Educação Superior;
- a participação da comunidade na gestão, melhoria da qualidade e manutenção da escola, sem que se exima o Poder Público de suas responsabilidades;

Portanto, a proposta de PNE do Poder Executivo representa um passo importante não somente para a continuidade da atual política educacional, como também para a adoção de medidas para dotar a educação nacional do nível e da qualidade requerida pelos desafios que o País enfrenta internamente e no contexto internacional. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 08)

A proposta tem como objetivo assegurar a continuidade das políticas educacionais e articular as ações da União, dos Estados e dos Municípios, ao mesmo tempo que procura dotar a educação da flexibilidade necessária para fazer face às contínuas transformações sociais. Também se considera como objetivo prioritário a construção de um sistema educacional capaz de oferecer oportunidades educativas comparáveis às dos países desenvolvidos. Reconhece-se não só que os recursos disponíveis para a educação não são ilimitados, como também a explícita existência de deficiências dos atuais sistemas de ensino.

As prioridades do PNE do Poder Executivo decorrem do consenso nacional incorporado à Constituição de 1988 e à LDBEN de 1996. A primeira prioridade consiste na garantia de oferta de Ensino Fundamental obrigatório de oito séries, assegurando o ingresso e a permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola. A segunda diz respeito ao resgate da dívida social acumulada, garantindo a educação fundamental a todos os que não tiveram acesso a ela na idade adequada ou que não lograram concluí-la. De fato, esta meta incorpora a determinação constitucional da erradicação do analfabetismo, entendendo-se o processo de alfabetização como o domínio de instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Por último, uma terceira prioridade, que consiste no desejo de ampliação do acesso aos níveis educacional anteriores e posteriores ao Ensino Fundamental, envolvendo, desta forma, a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação Superior. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 08)

A proposta de plano do Poder Executivo posteriormente se desdobra num conjunto de metas para Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Superior, Educação Especial, Educação Indígena, Formação de Professores e Valorização do Magistério, e finalmente, para Educação a Distância e Tecnologias Educacionais.

Segundo seus autores, a estratégia de elaboração do plano e das metas procurou hierarquizar prioridades nacionais, comprometendo as diversas esferas do governo com seus objetivos. Também procurou o compromisso da sociedade, pois “Mais que um projeto de governo, o caráter nacional do Plano pressupõe também a ampla participação de todos os agentes educativos: professores, estudantes, dirigentes dos estabelecimentos escolares e organizações da sociedade civil.” Porém, a autoridade do processo foi claramente estabelecida pois, no tocante aos compromissos, “Foi considerada particularmente importante a colaboração do Conselho Nacional de Educação.” (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 15)

A fim de garantir as manifestações de todas as entidades envolvidas com a educação, o processo de elaboração incorporou documentos recentes que resultaram da

ampla discussão nacional. Houve entidades que receberam subsídios para a elaboração do PNE, que apresentaram documentos com contribuições ao PNE, e entidades que foram representadas nas Reuniões Gerais do PNE.⁵⁴ Mas, dentre os documentos recentes que resultaram de ampla discussão nacional temos, como o mais importante, o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jontiem, na Tailândia, em 1993. Além deste foram utilizados outros documentos resultantes da participação e da apresentação do Brasil nas conferências da UNESCO, em especial nos seguintes eventos:

- Declaração de Nova Deli, na Índia, em 1993;
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do El Cairo, no Egito, em 1994;
- Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social de Copenhague, na Dinamarca, em 1995;
- 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher de Beijing, na China, em 1995;
- Afirmação de Aman, na Jordânia, em 1996;
- 45ª Conferência Internacional da UNESCO, realizada em Genebra, Suíça, em 1996; e,
- Declaração de Hamburgo, na Alemanha, em 1997.
(BRASIL/MEC/INEP, 1998: 15-6)

Além de garantir as manifestações de todas as entidades envolvidas com a educação, o documento explicita suas intenções no que diz respeito às responsabilidades adjudicadas para a implementação do plano. Segundo seus autores,

... o Plano Nacional de Educação está voltado, basicamente, para a adoção do Poder Público, uma vez que é sua responsabilidade fundamental garantir o direito à educação consagrado na Constituição. Cabe lembrar, entretanto, que essa responsabilidade não se restringe ao Estado – é indispensável a colaboração da sociedade civil. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 16)

Na continuação são citados os sujeitos colaboradores: a família, os meios de comunicação de massas, as organizações não-governamentais, legais e confessionais e a

⁵⁴ Para não tornar o texto excessivamente pesado e facilitar a seqüência lógica de apresentação da proposta de plano do Poder Executivo, a lista das entidades que receberam subsídios, que

ação da iniciativa privada, na oferta de serviços educacionais. Além de explicitar esses sujeitos históricos e partidos ideológicos, os autores do plano tiveram o cuidado de definir responsabilidades da União, dos Estados e dos Municípios. A metodologia proposta foi a seguinte: as responsabilidades da União foram assinaladas com um asterisco (*), aquelas responsabilidades que exigem a associação da União com Estados, Municípios ou organizações da sociedade civil., com dois asteriscos (**) e, as metas não assinaladas, são responsabilidades dos três últimos. As responsabilidades são explicitadas junto com as metas elaboradas para os diferentes setores de ensino nacional.

Um dos temas que gera mais controvérsias nas discussões para a educação nacional é o da alocação de recursos, do financiamento e de sua gestão. De acordo com o documento, a fixação de um plano de metas exigiria a definição de recursos disponíveis para atingi-lo. E para defini-lo, se apela a dois documentos oficiais nos quais já estão explicitadas as diretrizes para esta matéria: a Constituição Federal, de 1988 e a LDBEN, de 1996. Nesse sentido,

Importa, portanto, reconhecer que, no Brasil, os percentuais constitucionalmente vinculados devem representar as indispensáveis bases financeiras para a formulação e implementação de metas educacionais. Sabe-se que a vinculação legal de recursos para determinada função não é um mecanismo facilitador para o conjunto das políticas públicas de um governo. O Brasil, no entanto, dadas as carências acumuladas e uma tradição de políticas governamentais erráticas e inconstantes no campo do ensino, a par da reconhecida importância estratégica da educação para o desenvolvimento econômico e social, ainda deve apoiar-se nesse mecanismo por algumas décadas. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 75)

Além dos dispositivos supracitados, a proposta de financiamento para a educação nacional se apoia na Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. A Emenda estabelece uma sub-vinculação de percentuais que, associados ao referencial de valor por aluno fixado anualmente e a outras regras de aplicação propicia, na opinião dos autores, "... uma captação e destinação quase automática dos recursos, o que melhorará

apresentaram documentos com contribuições e que foram representadas nas Reuniões Gerais é anexada no final do texto da tese. (Anexo 1, págs. 342-7)

substancialmente o financiamento desse nível de ensino e a distribuição dos recursos para os demais.” (idem, p. 75)

De fato, a Emenda Constitucional n. 14 junto com o especificado nos artigos 70º e 71º da nova LDBEN constituem os documentos-referência utilizados pelo atual governo para a captação e destinação de recursos para a educação nacional. Através deles se estabelece uma subvinculação de recursos em percentuais; através deles, fica explicitada a obrigação de que os municípios destinem 15% de seus recursos orçamentários para a manutenção do Ensino Fundamental; o restante 10% deve ser destinado para a manutenção da Educação Infantil e, o mesmo percentual, destinado pela União aos Estados deverá ser utilizado prioritariamente para a manutenção e a ampliação do Ensino Médio. Para a educação de Jovens e Adultos, dever-se-ia prever a utilização prioritária dos 15% vinculados ao Ensino Fundamental que não foram incluídos no Fundo. Os Municípios muito pobres, que não possuem renda própria, contarão com o apoio técnico e financeiro da União para fazer face a seus problemas educativos.

De acordo com os autores da proposta de Plano do Poder Executivo, as duras críticas realizadas ao governo nacional são injustificadas, na medida em que não contemplam que o destinado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para a educação representa o 4,5% do Produto Bruto Interno do país. Por exemplo, no ano de 1996, foram aplicados ao todo mais de R\$ 28 bilhões, além de que 4,5% do PIB nacional é um percentual muito semelhante ao de países desenvolvidos e em desenvolvimento nos quais o ensino não apresenta as deficiências do Brasil. (ver Tabela 5 – Tributos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino no Brasil – 1995)

Tabela 5 – Tributos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino no Brasil - 1995

Tributos	R\$ bilhões	Total (%)	PIB (%)
1. Impostos – obrigações constitucionais	25,474	89	4,03
Constituição Federal	24,274	85	3,84
Constituições Estaduais (SP, RJ, RS, MS, PI)	1,200	4	0,19
2. Contribuições sociais	3,133	11	0,50
Salário-educação	2,376	8	0,38
Senai	0,494	2	0,08
Senac	0,229	1	0,04
Senat	0,034	0	0,00
Total	28,607	100	4,53

Fonte: MEC/INER Financiamento da Educação no Brasil, 1996.

As justificativas dos recursos destinados para a educação também se valem de estudos comparativos. Procura-se fazer notar que, nos países cujos percentuais do PIB aplicados em educação são mais elevados, muitas vezes os recursos provêm de aplicação privada, inclusive através de cobranças de taxas no ensino público superior, como ocorre nos Estados Unidos da América e na Coréia. (ver Tabela 6 – Percentual do PIB e percentuais das despesas públicas aplicadas na Educação em diversos países). Depois o documento faz uma apologia das contribuições do setor privado de ensino para a educação nacional, pois acrescenta:

No Brasil, todos os estabelecimentos públicos são gratuitos, mas o ensino privado atende a cerca de 24% da pré-escola, 11% do Ensino Fundamental, 20,5% do Ensino Médio e 58% da Educação Superior, além da parcela das crianças de 0 a 3 anos em creches, sobre as quais não há informações disponíveis. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 76)

Tabela 6. Percentual do PIB e percentuais das despesas públicas aplicadas na Educação em diversos países

Países	Ano	% do PIB	% das despesas públicas
AMÉRICA DO NORTE/CENTRAL			
Canadá	1992	7,6	14,3
Costa Rica	1992	4,5	20,2
Guatemala	1991	1,2	-
Estados Unidos	1984	7,5	12,3
México	1992	5,2	-
AMÉRICA DO SUL			
Argentina	1992	3,1	15,7
BRASIL	1989	4,6	17,7
Chile	1992	2,9	12,9
Colômbia	1992	3,1	-
Peru	1990	1,5	14,7
Uruguai	1992	2,8	15,4
Venezuela	1992	5,2	23,5
ÁSIA			
China	1992	1,7	12,2
Índia	1991	3,9	11,9
Indonésia	1992	2,2	9,4
Japão	1989	4,7	16,5
Coréia	1992	4,4	14,8
EUROPA			
Áustria	1992	5,8	7,7
Dinamarca	1991	7,4	11,8
França	1992	5,7	-
Noruega	1992	8,7	14,1
Portugal	1990	4,8	-
Espanha	1992	4,6	9,3
Suécia	1992	8,8	12,7
Inglaterra	1991	5,2	-

Fonte: Anuário Estatístico Unesco, 1994.

Obs.: Embora os dados referentes ao Brasil sejam antigos, os trabalhos recentes atingem percentual semelhante.

Fonte: Plano Nacional de Educação: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional, 1998.

Reconhecendo as diferenças existentes entre o que é legalmente destinado à educação em termos de recursos públicos e o que é efetivamente gasto com essa finalidade, as distorções – geralmente advindas das administrações municipais – se devem às dificuldades existentes para controlar a correta aplicação de recursos. Isso leva as autoridades a afirmar que: “Antes de que se pense e planeje o aumento do montante de recursos públicos a serem investidos em educação, há que se garantir a efetiva aplicação do que atualmente deveria ser destinado a essa finalidade.” (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 78) Dito isto, o documento passa a explicitar as prioridades financeiras para os próximos dez anos.

Em termos financeiros, a prioridade faz referência aos percentuais do PIB que deverão ser destinados para a educação nacional. Nos primeiros cinco anos da gestão do novo PNE, procurar-se-á garantir que os recursos legalmente destinados à educação sejam efetivamente empregados com essa finalidade. Só depois de comprovado isto é que está previsto um incremento do percentual do PIB aplicado em educação para os últimos cinco anos de vigência do plano como forma de atingir, no final da década, um total de 6,5% que deverá incluir os gastos privados. A segunda prioridade reside na promoção de uma gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis. “Financiamento e gestão, de fato, indissolúvelmente ligados.” (BRASIL/MEC/INEP: 1998: 78)

A proposta de PNE do Poder Executivo se encerra com uma breve conclusão, na qual se faz referência a que o plano, elaborado com estreita colaboração do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), incorpora muitas metas e objetivos consensuais. Sobre este assunto, na conclusão, lê-se que:

Nas áreas onde ocorreram divergências, o PNE procurou conciliar posições, de tal forma que, não representando o ideal de nenhum grupo, propõe medidas que sejam aceitáveis por todos. Boa parte desta negociação foi feita tomando-se como referência primordial uma visão de conjunto sobre os diferentes níveis e modalidades de ensino em sua inter-relação, assim como as diversidades regionais. (...) É com base nestas considerações que o PNE deverá se tornar o elemento essencial de direcionamento e articulação das políticas educacionais entre os diferentes níveis de governo permitindo a continuidade e organicidade que constituíram a motivação primordial da exigência constitucional para sua elaboração. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 81)

Sinteticamente, concordamos com as análises desenvolvidas por vários intelectuais pertencentes ao âmbito da educação quando afirmam que na proposta de PNE – elaborada pelo Poder Executivo para encaminhar junto ao Congresso Nacional –, coexistem duas posições contraditórias, a saber: uma ‘realista-conservadora’ – pois acreditamos que as prioridades enunciadas para a educação nacional estão garantidas em outras leis e decretos – não acrescentando nada ao já existente no âmbito nacional; e uma outra posição, chamada de ‘utópica’, pois muitas de suas propostas não deixam de ser elucubrações teóricas, já que o mero enunciado dos problemas e carências educativas não basta para solucioná-los, tendo em vista principalmente as carências orçamentárias detectadas. (Cf. CURY, 1998 e SAVIANI, 1998)

Entretanto, enquanto as iniciativas do Poder Executivo para a elaboração de um Plano para a educação nacional estavam em andamento, a sociedade civil organizada junto aos sindicatos dos trabalhadores da educação não se manteve indiferente. Através da organização de eventos, elaborou sua própria proposta alternativa. Para atingir seus objetivos, setores vinculados à sociedade civil se propuseram a organizar os Congressos Nacionais de Educação (CONED).

O I Congresso Nacional de Educação – CONED, organizado em fins de 1996, ocorreu na cidade de Belo Horizonte/MG, tendo como tema central “Educação, Democracia e Qualidade Social”. Foi um dos marcos mais importantes do movimento dos defensores do ensino público e gratuito, pois é a partir desse evento que o coletivo desses professores se organizam, iniciam a construção de suas propostas e definem as metodologias para, sob a orientação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, iniciar a elaboração do “Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade brasileira.” Foi assim que o I Congresso Nacional de Educação (CONED) se pôs entre outros objetivos, a organizar a intervenção nos processos de criação e tramitação da LDBEN e a sistematização das diretrizes educacionais para a elaboração do futuro plano, apontado por amplos setores pertencentes à sociedade civil como a alternativa educativa e político-pedagógica às políticas desenvolvidas pelo governo de FHC para a educação nacional. Os professores e representantes de amplos setores da sociedade civil assumiram, a partir do I

CONED, o compromisso de retomar as lutas desenvolvidas até então pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (que teve papel protagônico na defesa de sua proposta de LDBEN) e se propuseram a elaborar de forma participativa, uma proposta de plano para a educação nacional. Promovendo amplos debates das pesquisas e de experiências educacionais, a proposta foi sendo construída em oposição àquela que vinha sendo viabilizada pelo governo.

Pouco antes da realização do II CONED no ano de 1997, setores organizados junto à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED elaboraram um parecer sobre a proposta do governo, que foi produzido durante as reuniões promovidas pela entidade para a discussão do ‘roteiro para orientar o debate.’ Nele, o grupo de trabalho constituído para tal fim apresentava críticas de natureza diversa, que questionavam tanto o método adotado para a elaboração da proposta quando os conteúdos das metas; também eram alvo das críticas a política educacional do governo e o descaso com que foram tratadas muitas das contribuições encaminhadas por diferentes setores às autoridades nacionais. Dentre as principais críticas, estavam as que exigiam considerável ampliação dos investimentos públicos para a educação, as que denunciavam as escassas ambições do projeto, a utilização de dados desatualizados (de 1989), a não incorporação das contribuições encaminhadas por segmentos da sociedade civil, em especial as que faziam referência à indefinição sobre a origem dos recursos, que davam à proposta oficial um caráter retórico. (Cf. ANPED, 1997a)

A mesma perspectiva crítica que caracterizou o Parecer elaborado pela ANPED foi retomada quando da realização do II CONED, mas de uma forma mais radical.⁵⁵ Concomitantemente a isto, a proposta do Poder Executivo seguiu inexoravelmente os rumos traçados no roteiro de metas para orientar o debate sobre o PNE.

Desta forma já estava delineada a alternativa para a elaboração da proposta do PNE das oposições. Diante desta realidade, a sociedade civil se organizou para intervir, promovendo amplos debates através da análise e das discussões coletivas de suas experiências educacionais. Dentre os setores organizados no campo específico da educação, destacam-se o coletivo de professores e estudantes nucleados nos I e II Congresso Nacional

⁵⁵ O II CONED foi realizado na cidade de Belo Horizonte/MG em novembro de 1997.

de Educação (CONED) e da União Nacional dos Estudantes (UNE), em torno do Sindicato Nacional de Associações Docentes (CONAD) e do Sindicato Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES/SN) e, para reverter o quadro de sucateamento do setor de Ciência e Tecnologia, os setores organizados e mobilizados na Frente de Defesa do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (criado recentemente, na 49ª Reunião Anual da SBPC, em julho de 1997) e na Frente Parlamentar em Defesa do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia.⁵⁶

Os professores reunidos nesses eventos e associações sindicais e científicas discutiram, organizaram amplos debates e elaboraram propostas com a finalidade de constituir um modelo político-pedagógico alternativo para a educação brasileira “... pautado na ética e na participação democrática.” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 13)

Apoiando-se no artigo 214 da Constituição Federal e no artigo 87 da nova LDBEN (lei nº 9.394/96), a Comissão Organizadora do II CONED elaborou um documento que sistematiza os resultados das discussões e dos estudos realizados em diversos eventos organizados previamente em todo o país, como o I CONED, os CONAD’s, Seminários Temáticos Nacionais e Locais. Por isso, considera-se que o II CONED sintetiza o esforço coletivo de construção do PNE. Ele é produto das discussões realizadas em 1996 e 1997 sob a coordenação e apoio das entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Nele, as concepções adotadas de ser humano, educação, escola, democracia, sociedade, autonomia, gestão e currículo, entre outras, diferenciam-se das concepções governamentais, que vêm sendo expressas nas políticas públicas educacionais aprovadas ultimamente nas formas de leis, decretos e medidas provisórias.⁵⁷

⁵⁶ A lista completa das entidades responsáveis pela coordenação do processo de elaboração do Plano Nacional de educação aparece no final do texto desta pesquisa, na forma de Anexo 2 (págs. 348-351). Também aparece a lista das entidades que colaboraram e apoiaram a realização da proposta além dos integrantes da Comissão de Sistematização e Redação, que foram em definitivo quem se responsabilizou pela produção da versão final do texto. (Cf. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997)

⁵⁷ Simultaneamente ao ocorrido no tratamento da proposta oficial de PNE, as análises das características da proposta alternativa elaborada no II CONED foram deixadas para a apresentação oral, pois se fossem escritas se extrapolaria o limite de páginas estabelecido pelo Conselho Editorial.

Segundo a proposta elaborada no II CONED:

A tarefa inédita a que se propuseram os setores organizados da sociedade civil (através de suas entidades científicas, acadêmicas, sindicais, estudantis de âmbito nacional e local) e de parcela da sociedade política representada, sobretudo, por algumas administrações municipais e alguns parlamentares, se de um lado, resgata o **método democrático de construção** do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – da Câmara Federal, de outro tenta, na medida do possível, recuperar seu conteúdo, em especial aquele que expressa os anseios da maioria da população, **recolocando direitos que constam da Constituição Federal de 1988** que, se cumpridos, amenizariam o descaso com que o governo Fernando Henrique Cardoso tem tratado a educação. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 13)

A construção da proposta de Plano foi-se dando aos poucos. Primeiro houve um processo de discussões, através da constituição de Seminários Regionais, que foram fundamentais não só para o processo de discussão e de elaboração das propostas, como também foram uma eficaz estratégia de divulgação. Os níveis de organização e mobilização atingidos na elaboração do PNE 1997, além de apresentarem avanços significativos com relação aos conteúdos propriamente ditos, constituíram-se nos caminhos de resistência ativa contrapostos aos projetos governamentais para a educação. Da proposta, tratar-se-á brevemente.

Enquanto proposta político-pedagógica alternativa, o PNE, do II CONED, autodefine-se como um instrumento que foi elaborado em função da política educacional a ser implementada, da legislação que lhe dá suporte e das condições humanas, materiais e financeiras à disposição da sociedade.

Seu principal objetivo é atender às necessidades educacionais da maioria da população – ele é, por concepção, **socialmente incluyente**. Outrossim, tanto o método quanto o conteúdo desse Plano refletem o caráter coletivo e democrático de sua própria implementação e avaliação. (Idem, p.15)

Nesse plano, a educação é entendida como “... um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social” que deve contribuir com o aprimoramento do indivíduo e da sociedade para a construção coletiva de um novo projeto de inclusão e de qualidade social para o Brasil. O plano apresenta a educação como um

instrumento fundamental, que deveria contribuir também com o desenvolvimento econômico, social, cultural e político do país, além de garantir os direitos básicos da cidadania e da liberdade social. Nesta perspectiva, a educação é concebida como um 'patrimônio social'. Como decorrência, depois de meses de estudos, debates e planejamentos desenvolvidos junto a entidades representativas da sociedade, foram adotadas, dentre várias outras, as seguintes diretrizes para a educação:

- Garantia de que, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, através do II CONED, enquanto instância da sociedade civil, seja reconhecido como interlocutor legítimo junto ao poder público, no encaminhamento do Primeiro Plano Nacional de Educação;
- Construção e constituição do Fórum Nacional de Educação, maioritariamente integrado por representantes de vários segmentos sociais, através de entidades de âmbito nacional, além de representação de poderes constituídos;
- Garantia de reuniões sistemáticas e periódicas, objetivando a elaboração do Plano Nacional de Educação precedidos de Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais com finalidade e organização equivalentes nas respectivas jurisdições;
- Seja uma instância de luta e formação pela cidadania, preparando a sociedade na responsabilidade de construir coletivamente, um novo projeto social para a nação;
- Criação de mecanismos de fiscalização, pela sociedade civil, dos gastos com a educação, nas três esferas governamentais, combatendo propostas que comprometam a qualidade social e técnica da educação;
- Luta para assegurar a autonomia didático-pedagógica, administrativa financeira, com garantia de recursos públicos;
- Luta pela revisão das legislações que impedem a construção da gestão democrática nos sistemas educacionais;
- Acesso e permanência à educação pública gratuita, democrática, laica e de qualidade para todos os níveis;
- Universalização da Educação Básica (Infantil, Fundamental e Média);
- Garantia do direito à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso à Educação Básica;
- Regulamentação (normatização e fiscalização) do setor privado de ensino como concessão do poder público;
- Garantia de autonomia universitária;
- Indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão na universidade. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 17-18)

Após a apresentação de um pormenorizado e rico diagnóstico, no plano é explicitada uma proposta para a organização da educação nacional. Para atingir tal fim é proposta a instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil, concebido como

... expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o país. (Idem, p. 20)

O Sistema Nacional de Educação compreende os atuais Sistemas de Educação Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, bem como outras instituições públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional, incluídas as instituições de pesquisa científica e tecnológica, culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que oferecem cursos de formação profissional e as instituições que oferecem cursos livres. O sistema proposto para a organização democrática da educação nacional tem, como instância máxima de deliberação, o Fórum Nacional de Educação, com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação. O Fórum seria a instância responsável pela política nacional de educação e principalmente pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação e sobre as execuções orçamentárias para a área. Ele também prevê a existência de um Conselho Nacional de Educação (CNE) composto por uma ampla representação social, que terá como principais atribuições a de dispor de autonomia administrativa e financeira, além de estar articulado com o Poder Legislativo e também com o Poder Executivo, com a comunidade educacional e com a sociedade civil organizada. Cabe ao CNE garantir a execução das diretrizes, metas e prioridades do PNE bem como será o responsável pela correta execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias, avaliando e acompanhando sua implementação.

Desta forma, o Sistema Nacional de Educação foi concebido para o efetivo cumprimento das obrigações do Estado que se materializam no atendimento escolar de qualidade para todos em seus dois níveis: Educação Básica e Educação Superior. A Educação Básica, a ser oferecida majoritariamente pelos Estados e Municípios, compreende: a educação infantil (de zero a seis anos) em creches e pré-escolas; o ensino fundamental, obrigatório a partir dos sete anos, com duração de oito anos; e o ensino médio, com uma duração mínima de três anos.

Centrada no trabalho como mediador das relações do homem com a natureza e com os outros homens, ela deverá promover o acesso ao conhecimento científico, tecnológico e artístico e, dessa forma, contribuir para a formação de cidadãos que, pelo domínio gradativo desses conhecimentos e pela reflexão crítica sobre seu uso sócio-político, atuem na perspectiva de uma sociedade democrática e inclusiva. (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000: 10)

A Educação Superior será maioritariamente oferecida pela União, em universidades públicas; ela estará organizada na base da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, e terá duração variável, de acordo com os requisitos dos cursos de graduação e pós-graduação. Esse nível de ensino será responsável pela formação para a atividade cultural, entendida como sendo científica, artística e tecnológica, originada e fundamentada no trabalho social: pela reflexão crítica, para o trabalho profissional e também para a produção, sistematização e superação de saberes historicamente estabelecidos, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e igualitária.

A estratégia escolhida para a implementação do PNE é explicitada nas metas, citadas após a apresentação das Diretrizes Gerais pertencentes ao item 3, que versam sobre a organização da educação nacional. Através do conjunto das quatro metas, a proposta do Plano Nacional de Educação propõe:

- Revogar imediatamente toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira (Lei 9.192/95; Lei 9.131/95; Lei 9.394/96; Emenda Constitucional 14/96; Lei 9.424/96; Decreto 2.208/97; 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. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 23)

De acordo com a Proposta da sociedade brasileira, a gestão democrática da educação deverá estar inserida no processo de relação da instituição educacional com a sociedade. No plano se procuram recuperar duas instâncias de organização e de gestão

democrática da educação brasileira: o Fórum Nacional de Educação, que é definido no documento como uma instância deliberativa do Sistema Nacional de Educação, e os Conselhos Escolares e Universitários, concebidos como instrumentos de gestão democrática para a educação básica e educação superior, respectivamente. Será competência dos Conselhos Escolares a elaboração, a aprovação e o acompanhamento do projeto político-pedagógico da escola, dos planos escolares e da proposta orçamentária, com base nas diretrizes emanadas dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação. E, no caso das universidades, o Conselho Universitário é o órgão responsável pela sua administração, cabendo-lhe a definição das diretrizes e das normas da instituição, a partir das políticas emanadas do Fórum Nacional de Educação. Ou seja, os Conselhos Escolares e Universitários se constituem no plano como espaços informativos (pois ampliam as informações sobre os processos educacionais), educativos (como prática de reflexão e ação sobre assuntos de interesses de todos) e organizativos (pois estabelecem relações institucionais de representação frente ao poder da sociedade, podendo ter as dinâmicas organizativas a possibilidade de serem expandidas para outras instâncias ou ações coletivas).

Na lógica do sistema proposto para a educação nacional,

... o Conselho Nacional de Educação deve ser uma instância de caráter deliberativo, cuja função é definir as políticas nacionais de educação, as diretrizes de dotação orçamentária para a educação e as diretrizes para o Plano Nacional de Educação. Deve ser uma instância de avaliação do sistema educacional e estar vinculado ao Estado, não ao governo” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 25)

Fica evidente a intenção explícita da comunidade educativa de querer fazer da instituição educacional uma instituição pública, inserida socialmente na comunidade, onde a gestão democrática, as práticas participativas a descentralização do poder e a socialização das decisões sirvam para consolidar o exercício da cidadania, concebida como a materialização dos direitos fundamentais legalmente constituídos, entre eles o direito à educação. (Cf. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000: 12) Deste modo, propõe-se a descentralização do Estado para possibilitar, cada vez mais, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais. A unidade do sistema é garantida pela articulação democrática das diferentes esferas de poder

(federal, estadual e municipal), visando a necessária integração de seus planos de educação e também pelo acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Educação pela sociedade civil, pressionando as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) para que ocorra a necessária integração entre seus planos de educação. (Cf. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 27)

Segundo os autores do documento, muitos dos males que afetam a educação nacional se devem ao descaso que, em matéria orçamentária, o governo de FHC vem tendo para com o setor. Quer dizer, em matéria econômica, no Brasil as contradições são evidentes. Um PIB de cerca de U\$ 750 bilhões faz com que o país tenha um PIB per capita de 4.000 anuais, sendo a 9ª economia mundial, ao mesmo tempo em que, segundo documentos publicados pela Organização das Nações Unidas em 1998, contraditoriamente, ocupa o lugar 68º no ranking do Índice do Desenvolvimento Humano. Outros dados importantes: se o tamanho do Estado brasileiro com relação ao PIB é da ordem do 30% para as políticas de reprodução do capital (incremento econômico) ou para a reprodução da força de trabalho (políticas sociais compensatórias), a parcela da arrecadação de impostos vinculados constitucionalmente à educação é 18% do orçamento da União, e 25 % do orçamento dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Ainda, com a criação do FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), cerca de 20% dos recursos que até então iriam para a União, agora são 'capturados' ou contingenciados e, com a Lei Kandir, as exportações passam a ser exoneradas de pagar impostos, aumentando a situação deficitária de Estados e Municípios tradicionalmente exportadores de matérias primas.

Com efeito,

... todos os fatores capazes de provocar uma má distribuição de renda estão presentes no Brasil: diferenças regionais marcantes; intensa polarização capital-trabalho; sistema tributário injusto; ampla sonegação fiscal e de contribuições trabalhistas; enormes contingentes de trabalhadores no sistema informal, sem registro e desempregados; inexistência efetiva de instrumentos de justiça econômica; salário mínimo muito abaixo das possibilidades econômicas; forte polarização urbano-rural; diferenças de renda segundo o sexo e a etnia; altos níveis de corrupção no sistema público e, especialmente, no sistema privado; um sistema de previdência ineficiente (e agora sob ataques), etc. Além de todos esses fatores, a escolarização irregular da população acompanha e reforça a concentração de renda, como indicam os números da tabela a seguir... (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 27)

Tabela 7 – A pior distribuição de renda entre as piores situações mundiais: quantas vezes os 20% mais ricos recebem A MAIS do que os 20% mais pobres

PAÍSES	NÚMERO DE VEZES
Brasil	32,1
Guatemala	30,0
Panamá	29.9
Guiné-bissau	28.0
Tanzânia	26.1

Fonte: Banco Mundial. 1994. In: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997.

Um outro dado considerado como negativo é aquele que diz respeito às origens dos recursos. No contexto brasileiro, a carga tributária é altamente injusta, pois sua principal fonte (2/3) provém de impostos indiretos, pertencentes à esfera de circulação de mercadorias, que atinge basicamente a toda a classe trabalhadora. Inclusive, tanto um brasileiro pobre, que detenha um ingresso de até dois salários mínimos mensais quanto o cidadão rico, que ganha cem salários mínimos ou muito mais do que isso, segundo a legislação vigente têm a obrigação de pagar o mesmo percentual de ICMS, isto é, de 17% sobre os preços de artigos básicos como o leite, arroz e feijão, etc.

Ainda, de acordo com os dados divulgados nos anuários estatísticos do IBGE, a renda familiar dos estudantes cresce aproximadamente um salário mínimo de uma série para outra. Deste dado, pode-se deduzir que os alunos de renda mais baixa começam a ser excluídos do sistema escolar já desde as primeiras séries do ensino fundamental. Segundo os autores da proposta de Plano, “Acoplada com a dependência da renda à escolaridade, a vinculação da escolaridade de uma criança à renda de sua família cria um círculo vicioso que projeta para o futuro tanto a terrível concentração de renda como a precariedade do

sistema escolar brasileiro.” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 29)

No Brasil, as contradições socioeconômicas e as desigualdades sociais decorrentes dela são evidentes. Ao comparar os recursos destinados para a educação com outros países, os gastos públicos no Brasil são bem inferiores aos destinados por países inclusive com uma economia menor ou pouco expressiva. Ainda, no texto, lê-se que,

É importante observar que os gastos públicos com educação no Brasil estão abaixo dos realizados nos diversos países, não apenas no geral mas, também, em qualquer grau de ensino considerado. A tabela 16 mostra a divisão dos recursos públicos pelos diferentes graus de ensino no Brasil e a média dos outros países considerados: gasta-se menos no ensino fundamental, no médio e no superior. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 33)

**Tabela 8 – Gastos públicos com educação
(comparação em termos de percentuais do PIB)**

NÍVEIS DE ENSINO

ÍNDICES	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Outros	TOTAL
Média de diversos países	1,6	1,3	1,0	1,0	4,7
BRASIL	1,3	0,2	0,5	0,6	2,5
Diferença	- 0,3	- 1,1	- 0,5	- 0,4	- 2,2

Fonte: UNESCO, *STATISTICAL YEARBOOK, 1992-1994*.

IBGE: Anuário Estatístico, 1993. In: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 33

Para a execução das prioridades e das metas explicitadas no PNE se estabelecem as fórmulas através das quais se determina o que deve ser gasto com a educação escolar no Brasil. A fórmula se ancora nas reais possibilidades econômicas existentes, como também se consideram as limitações objetivas ligadas à satisfação de outras necessidades básicas da

população. A fórmula se apoia na regra básica que norteia as políticas orçamentárias democraticamente em todos os países. Nestes, as despesas públicas com a educação escolar destinada para as crianças efetivamente matriculadas corresponde a cerca do 20% a 25% da renda per capita e por ano.⁵⁸ À luz das diferenças regionais produzidas pelo desenvolvimento de diversos setores das economias, e pelas variações dos mecanismos de apropriação de renda hoje existentes no país, o documento considera que seria bastante razoável a aplicação de cerca da quarta parte dos recursos para a educação escolar de jovens e crianças – especialmente se há o compromisso de reverter a atual concentração de renda no país, considerada pelos autores como uma das piores do mundo.

De acordo com os dados econômicos de 1997, de 20 a 30% dos valores estimados per capita se situam na faixa de US\$ 1.000 a 1.500. Assim sendo, propõe-se que para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio um gasto por estudante igual a 25% da renda per capita; para a educação infantil de 0 a 3 anos, um gasto por estudante de 30% da renda per capita. Para o ensino superior é proposta a aplicação da fórmula que também predomina na maioria dos países do mundo, que estima 60% da renda per capita de custo médio por aluno e por ano para o ensino de graduação. Para efeitos desse cálculo, não foram computadas as verbas de pós-graduação, museus, hospitais universitários e inativos. Para superar o atraso escolar, aqueles que não tiveram a oportunidade de freqüentar a instituição escolar na idade apropriada e considerando-se o índice de analfabetismo da população jovem e adulta, no plano se estimam uns US\$ 1.000 por pessoa por ano. O valor coincide com o valor recomendado pela UNESCO para os países que desenvolvem programas de combate ao analfabetismo. Para a educação especial, procura-se evitar a duplicação de recursos, no sentido de que no presente Plano esse nível de ensino se encontra articulado com o atendimento previsto pelas áreas da saúde e de assistência social, além de que os autores do plano entendem que a educação especial faz parte do sistema regular; portanto, os recursos destinados à educação especial devem fazer parte dos

⁵⁸ No documento, a renda per capita é definida da seguinte maneira: “A renda *per capita* de um país é o resultado da divisão da produção nacional pela totalidade da população, sendo portanto, o volume de recursos necessário para satisfazer as necessidades e desejos das pessoas. É claro que essa média sofre inúmeras flutuações, por diferenças regionais, por diferenças de desenvolvimento de diversos setores da economia e por variações nos mecanismos de apropriação da renda pelas diferentes parcelas da população.” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 34)

recursos destinados para o sistema regular. Entretanto, os recursos são incrementados em US\$ 1.000 por aluno e por ano quando detectada a necessidade de atendimento especializado.

Além de tratar do financiamento dos diversos setores de ensino (do financiamento da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio, da recuperação do atraso escolar e do combate ao analfabetismo e do financiamento da educação superior), a proposta de plano também trata do financiamento necessário para a formação dos profissionais da educação.

Nenhum sistema educacional pode considerar a perspectiva de manter ensino de qualidade, sobretudo de qualidade social, a não ser que se disponha a investir com seriedade na formação básica e continuada dos profissionais da educação e, de forma mais específica, na formação do magistério para todos os níveis e modalidades educacionais. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 41)

É proposta a destinação de recursos para a formação básica e continuada dos profissionais da educação (isto é, daqueles que deverão atuar nos sistemas de ensino – inclusive dos técnicos e dos funcionários administrativos) e, de forma mais específica, para a formação do magistério para todos os níveis e modalidades educacionais. A formação desejável e que será exigida em médio prazo se fará na educação superior, em cursos de licenciatura plena. A formação continuada dos professores, tanto acadêmica e pedagógica como técnica, deverá atingir 20% dos docentes e demais profissionais da educação (funcionários, técnico-administrativos, especialistas, etc.); no final do período, essa taxa de afastamento deve ser reduzida para 10% no caso do ensino fundamental e médio, e para 15% no caso do ensino superior. (Cf. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997)

Desta forma, a proposta de PNE elaborada pela sociedade civil junto a suas entidades representativas no II CONED, realizado na cidade de Belo Horizonte, estabelece, em matéria orçamentária, as seguintes metas:

- 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;

- Suprir a defasagem das verbas destinadas à educação e incrementar novas fontes de recursos para o setor educacional, garantindo-se o princípio de progressividade da tributação através de:
 - a) regulamentação tributária do imposto sobre as grandes fortunas, previsto constitucionalmente;
 - b) reforma tributária de modo a obter mais recursos na forma de impostos diretos (por exemplo Imposto sobre a Herança);
 - c) estabelecimento do salário-creche;
 - d) combate intransigente à sonegação, à renúncia fiscal e às isenções fiscais para alcançar a plena capacidade de arrecadação da carga tributária;
 - e) estabelecimento de maior dotação para o FPE e para o FPM;
 - f) combate ao FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), enquanto media econômica que retira recursos da educação;
- Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima, proporcionando a gratuidade ativa para a freqüência e a permanência das crianças na escola;
- Garantir os recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados (com paridade de remuneração) e pensionistas, não como verbas de manutenção e desenvolvimento da educação;
- Definir o valor do custo aluno-qualidade para a Educação Básica, a partir de 1998, nos percentuais equivalentes a 25-30% da renda per capita;
- Definir o valor do custo-aluno para o Ensino Superior, a partir de 1998, no percentual equivalente a 60% da renda per capita. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 43)

O PNE discutido e aprovado no II CONED se apresenta como uma proposta político-pedagógica contrária ao projeto hegemônico da nova LDBEN sancionada pelo Senado, em dezembro de 1996. Ele é sobretudo um documento político, que a todo momento procura pautar sua identidade em oposição à proposta do Poder Executivo. Sua proposta denuncia o não cumprimento, pelo governo, dos preceitos constitucionais educacionais. Por isso ele é coerente quando recusa a proposta de LDBEN aprovada no Congresso e procura buscar suas bases no projeto construído pela sociedade junto à Câmara dos Deputados em 1989. (Cf. BEISIEGEL, 1999)

O “PNE – Proposta da sociedade brasileira”, contrapõe-se às iniciativas governamentais consubstanciadas na legislação educacional em vigor; na opinião de seus autores, o documento se constitui na alternativa que se fundamenta na Constituição Federal de 1988, considerada pelos movimentos sociais defensores do ensino público como o ‘contrato social’ vigente. Neste sentido, a sociedade civil considera sua proposta de PNE

“... como um dos mais importantes documentos da História da Educação Brasileira, sem que saibamos de experiências precedentes similares em âmbito internacional.” (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000: 08)

Enquanto principal medida de política educacional decorrente da nova LDBEN, a importância do PNE radica no fato de que ao ser uma política de caráter global, nela se estabelecem a futura organização da educação nacional, as metas e os objetivos a serem atingidos nos próximos dez anos. Por isso ele se constituiu numa referência privilegiada para a análise do atual momento histórico da política educacional. É assim que se chega ao ano de 1998. Numa iniciativa inédita, as forças congregadas em torno ao II CONED anteciparam-se ao governo federal e encaminharam ao Congresso Nacional, em fevereiro de 1998, o “PNE – Proposta da sociedade brasileira.” Além disso, existiu um movimento social que teve como objetivo transformar o referido plano em Projeto de Lei de Iniciativa Popular. (Cf. SAVIANI, 1997 e 1998; BEISIEGEL, 1999; CURY, 1998; ANPED, 1997a e NEVES, 1998)

O “PNE – Proposta da sociedade brasileira” foi apresentado ao Congresso Nacional em 10 de fevereiro de 1998; subscrito pelo deputado Ivan Valente (PT/SP) e por outros parlamentares da oposição, em fevereiro de 1998, transformou-se no PL nº 4.155/98 original e passou a tramitar na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Dois dias após o PNE da sociedade brasileira dar entrada no Congresso Nacional, a proposta de PNE – proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional ingressa no Congresso; identificado com o número 4.173/98 e começa a tramitar apensado.

Uma vez que a Comissão de Educação, Cultura e Desportos – CECD, da Câmara dos Deputados é instalada, o deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS) é designado como relator. Ignorando as regras regimentais da Comissão, o deputado Marchezan não aceita o “PNE – proposta da sociedade brasileira”, como referência para a elaboração de seu substitutivo, e sim o projeto de PNE do MEC, pois, na opinião do relator, a proposta de plano do Executivo é mais ‘realista’ e aponta ‘metas mais viáveis’.

Diante da estratégia exitosa acionada pelo Poder Executivo, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública começa a se articular com deputados pertencentes ao bloco de oposição política ao governo para ampliar os debates sobre o projeto, de modo a garantir a

participação da sociedade civil em audiências públicas organizadas para tal fim. As audiências, iniciaram-se em dezembro de 1998 (aconteceram duas) e prosseguiram no ano de 1999, entre os meses de abril e agosto.

Na primeira audiência pública, realizada em 26 de novembro de 1998, foram ouvidos os representantes dos autores de cada projeto colocado em debate. Coube ao deputado Ivan Valente realizar a defesa da proposta da sociedade brasileira (PL 4.155/98), e a presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), a professora Maria Helena Guimarães de Castro, foi quem realizou a defesa dos objetivos e das metas contidas no PL 4.173/98. A segunda audiência foi feita ainda no ano de 1998, em 3 de dezembro, ela foi congregada tendo como tema central assuntos vinculados com a educação infantil. Na ocasião, voltaram a se apresentar representantes do poder Executivo (o próprio Ministro da Educação, prof. Paulo Renato de Souza) e da sociedade civil (Marília Leite Washington, representando a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e a Associação dos Docentes do Ensino Superior – CNTE/ANDES). Tendo em vista a mudança de Legislatura, a renovação da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e o vivo interesse demonstrado por seus novos membros em relação às discussões das propostas do PNE, o relator propôs a reabertura das sessões de audiência pública, para indicar temas e sugerir nomes, de acordo com critérios plurais, a fim de que se estabelecessem debates.⁵⁹

As audiências, da forma como foram estruturadas, não garantiram o necessário tempo e espaço para que os debates sobre o PNE fossem desenvolvidos. Inclusive o deputado Marchezan chegou a propor que, devido ao grande número de participantes das mesas, alguns temas fossem desdobrados em duas reuniões (os temas desdobrados foram: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Educação Média e Tecnológica; Educação Superior e Autonomia).

⁵⁹ Cf. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO. (1999) *“Plano Nacional de Educação. Parecer e Substitutivo do Relator Deputado Nelson Marchezan aos PLs n.ºs 4.155/98 e 4.173/98.”* Brasília: Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

Ao todo, no ano de 1999, foram realizadas 16 audiências públicas⁶⁰ e uma das que mais chamou a atenção (pelo ‘ausentismo’ dos convidados), foi a última, pois nela ocorreu a participação do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, para, com ‘As palavras do Ministro da Educação’ dar por encerradas as audiências públicas sobre o PNE, com um importante bloco de contribuições para o relator.⁶¹ Além das sugestões dos parlamentares e dos participantes nas audiências públicas referentes ao PNE a partir da versão preliminar do Relatório previamente divulgada, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD) também recebeu uma série de documentos, que foram analisados pelo deputado Nelson Marchezan para a confecção do parecer final. Ao todo, foram 45 documentos elaborados tanto pela equipe de burocratas do governo de FHC, como também por movimentos sociais, sindicatos, ex-ministros, políticos e intelectuais da educação de todo o país. Também a UNESCO encaminhou seus documentos para a CECD.

⁶⁰ Os temas das audiências públicas realizadas com representantes da sociedade política e da sociedade civil foram os seguintes: em 14 de abril, “Balanço da política educacional e histórico dos planos de educação”; em 29 de abril, “Educação Infantil e Educação Especial”; em 05 de maio, “Educação Fundamental”; em 06 de maio, “Valorização do Magistério”; em 12 de maio, “Seminário sobre o FUNDEF”; em 13 de maio, “Seminário sobre o FUNDEF (2ª reunião)”; em 26 de maio, “Educação Média e Tecnológica”; em 27 de maio, “Educação Média e Tecnológica” (2ª reunião); em 02 de junho, “Educação Superior e Autonomia”; em 09 de junho, “Educação Superior e Autonomia (2ª reunião)”; em 16 de junho, “Financiamento da Educação”; em 23 de junho, “Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Educação Indígena”; em 29 de junho, “Experiências concretas na área educacional e de formação profissional”; em 10 de agosto, “Educação, desenvolvimento, justiça social e distribuição de renda”; em 11 de agosto, “Sugestões do Conselho Nacional de Educação ao Plano Nacional de Educação”. (Cf. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1999. *Plano Nacional de Educação. Parecer e Substitutivo do Relator Deputado Nelson Marchezan aos PLs n.ºs 4.155/98 e 4.173/98*. Brasília: Comissão de Educação, Cultura e Desporto. 1998.

⁶¹ Segundo o relator da Comissão, o deputado Nelson Marchezan, para a última audiência pública, “não puderam comparecer” os seguintes convidados: Antenor Manoel Napolini, Secretário de Educação do Estado de Ceará; Rubem Alves, Docente-Pesquisador da UNICAMP; Maria Eudes Veras, Especialista em financiamento da Educação; Raul de Oliveira Filho, Representante dos pais de alunos no Conselho Nacional do FUNDEF; Gaudêncio Frigotto, Docente-Pesquisador da Universidade Federal Fluminense (UFF); Nassim Gabriel Mehedff, Secretário de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho; Roberto Romano, Docente-Pesquisador; Cláudio de Moura Castro, Técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento; Ricardo Cappeli, Presidente da UNE; Emílio Marques, Diretor Geral do FUNDESCOLA; Jacques Schwartzman, Docente-Pesquisador da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG; Shirley Saugusta de Souza Paccioni, representante da UNDIME/PARANÁ; Vivianne Senna, presidente da Fundação Ayrton Senna; Ministro Pedro Malan; ex-Ministro Delfim Netto; Paul Singer, Docente-Pesquisador da Universidade de São Paulo – USP.

De fato, o relatório da CECD, elaborado pelo deputado Marchezan, aprova projeto substitutivo que se torna o projeto da Comissão da Câmara, em 08 de dezembro de 1999. Na parte final do Relatório, o deputado Marchezan explicita o seguinte:

Finalmente, dado que foram apresentados dois Projetos de Lei com Plano Nacional de Educação anexo, várias emendas e grande número de sugestões de caráter geral e específico, nas diversas audiências públicas e em outras reuniões promovidas pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto, além daquelas encaminhadas ou apresentadas pessoalmente a este Relator, consideramos mais apropriado elaborar um substitutivo que viesse contemplar de maneira mais abrangente as diferentes contribuições. Tomei por base o PL nº 4.173/98, apresentado pelo Poder Executivo, por considerá-lo mais realista e apontar metas mais viáveis, mas tivemos em alto apreço o PL nº 4.155/98, cujo primeiro signatário é o Deputado Ivan Valente e que traz a valiosa contribuição da sociedade. Deste último, procuramos aproveitar o máximo possível, dentro da linha da coerência que norteia o presente Substitutivo.

Em face do exposto, este Parecer conclui pela aprovação do PL nº 4.173/98, na forma do Substitutivo anexo, acolhendo, integral o parcialmente, sugestões contidas nas emendas nº 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, de 1998 e nº 4, 5 e 6, de 1999 e pela rejeição do PL nº 4.155/98, bem como das demais emendas. Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 1999.

Deputado Nelson Marchezan. Relator. (Cf. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1999 *Plano Nacional de Educação. Parecer e Substitutivo do Relator Deputado Nelson Marchezan aos PLs nºs 4.155/98 e 4.173/98*. Brasília: Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

Após a seqüência de audiências públicas em outubro de 1999 e com a apresentação e a aprovação de um novo substitutivo na CECD – que como se vê no parecer do deputado Marchezan, descarta em definitivo ao projeto de Plano elaborado pela sociedade civil e se consolida, de fato, como a proposta de Plano do Poder Executivo para a educação nacional –, os setores progressistas pertencentes à sociedade política decidem agir para mudar o texto do substitutivo através da apresentação de emendas. Em que pese os esforços desenvolvidos pelos setores progressistas, as 160 emendas apresentadas ao substitutivo não alteraram a lógica da proposta do plano do Poder Executivo.

O projeto de lei substitutivo foi aprovado em outubro de 1999 com votos contra dos políticos da bancada de oposição. Assim que o substitutivo é aprovado, na Comissão de Educação da Câmara, as Seções Sindicais do Fórum foram convocadas e a coordenação do

Grupo de Trabalho sobre Pesquisa Educacional (GTPE) da ANDES/SN encaminhou durante a reunião da Comissão, a “Carta de Porto Alegre”, que havia sido aprovada na Plenária final do III CONED, passando a integrar a ata. Depois de passar pelas três comissões da Câmara, o projeto de lei seguiu tramitando no Senado. Sinteticamente, pode-se afirmar que o projeto finalmente aprovado na CECD está alinhado com as políticas públicas desenvolvidas até então pelo governo de FHC. O deputado Marchezan “... realiza uma verdadeira proeza...” pois, partindo do diagnóstico e da parte introdutória do projeto de PNE – Proposta da sociedade brasileira, acaba aprovando as metas contidas na proposta de plano do Poder Executivo sem sequer explicitar como fica a questão dos recursos para a execução do plano substitutivo aprovado. Segundo o movimento docente, o projeto, da forma como foi articulado pelo deputado Marchezan (PSDB/RS) e sem a vinculação de recursos, virou um ‘plano Frankenstein’. (Cf. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000)

Diante dessa nova realidade adversa e do curso dos acontecimentos no Congresso Nacional, o movimento docente já tentava – mesmo antes da aprovação do substitutivo contemplando os interesses do Poder Executivo para a educação nacional – reestruturar suas forças e redefinir suas estratégias no III Congresso Nacional de Educação, realizado na cidade de Porto Alegre/RS, de 2 a 5 de dezembro de 1999. O III CONED teve como tema central “Educação, democracia e qualidade social: Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira. Reafirmando a educação como direito de todos e dever do Estado.”

O III CONED foi um dos mais importantes eventos realizados pelos movimentos defensores do ensino público organizados da sociedade civil. O desenho do Congresso apontou para um triplo caráter, a saber: informativo e analítico, de constatação e de denúncia, e de definição e articulação de políticas educacionais. Informação e análise: no congresso foram apresentadas 62 mesas redondas com mais de 140 expositores e 205 pôsteres, versando sobre temas de cunho inclusivo desenvolvidos nos vários cantos do país, tais como organização democrática; gestão democrática, financiamento da educação nacional e trabalhadores e trabalhadoras em educação. Constatação e denúncia: porque foram analisadas as políticas públicas em vigor e sua nefasta contribuição para a organização a educação nacional. Definição e articulação: pois se procurou articular a

melhor maneira de as políticas em processo de discussão no Congresso Nacional acabarem garantindo o direito de todos à educação.

Na Plenária Final, realizada na cidade de Porto Alegre, na manhã de 5/12/99, diante de mais de 2000 participantes foi aprovada a Carta de Porto Alegre, Estratégias de ação e agenda de lutas, contendo atividades de curto, médio e longo prazo, com vistas a garantir a implementação do projeto político educacional alternativo, contido no PNE da sociedade brasileira. (Cf. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000)

Para atingir esses objetivos, o movimento docente reunido em Porto Alegre elaborou uma série de estratégias gerais e uma agenda política, além de ser publicado no Caderno do III CONED um item contendo as questões polêmicas não consensuais – demonstrando o alto grau de maturidade que as discussões em torno do plano, desenvolvidas pela sociedade civil, atingiram na ocasião. Dentre as principais estratégias gerais aprovadas na plenária final, há as seguintes:

- lutar pela revogação do decreto 2.208/97 e da Portaria 646/97, referentes à educação profissional, e da lei 9.192/95 e PM 715/96, que tratam da escolha dos dirigentes educacionais no âmbito federal;
- lutar contra as propostas dos Governos que dispõem sobre a 'autonomia' e o financiamento das universidades públicas;
- denunciar o caráter mercadológico dos PCN's para o ensino fundamental e das diretrizes curriculares para o ensino médio e profissionalizante;
- construir uma campanha de mídia como contraponto à que vem sendo realizada pela Rede Globo, "Amigos da Escola";
- implementar o conjunto de estratégias aprovadas no II CONED, ainda não realizadas;
- reafirmar o PL 4.155/98 (PNE – proposta da sociedade brasileira) e repudiar o substitutivo Nelson Marchezan. (Cf. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000: 18)

A agenda política, aprovada na plenária final teve, como pontos mais importantes os seguintes:

- reafirmar o CONED como fórum democrático de discussão e formulação de políticas educacionais no campo da sociedade civil;
- enviar a todos os candidatos a prefeito Carta-Compromisso com a educação pública e gratuita;

- organizar uma teleconferência nacional que tenha como objetivos socializar todos os encaminhamentos do III CONED, para estimular a rearticulação e a mobilização dos Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública, denunciar os dados publicados pelo MEC em relação aos gastos com a educação revelando os verdadeiros dados sobre a educação brasileira;
- realizar audiências públicas em nível estadual e municipal sobre as propostas de planos estaduais e municipais de educação, tendo como referência o PNE: Proposta da Sociedade Brasileira. (Cf. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000: 18)

Também tiveram seu espaço o tratamento das questões polêmicas, já que o movimento docente sempre cedeu espaço à pluralidade de idéias e de propostas. As mais importantes tratavam de temas que ofereciam controvérsias: se o movimento docente devia ser contrário ou a favor da manutenção do FUNDEF; sobre quais recursos públicos não deviam ser alocados para agências de formação profissional (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT) e sobre a redefinição dos parceiros-parceiras necessários à implementação da escola pública, gratuita, laica e de qualidade, dentre outros temas vinculados a propostas de alteração do texto de PNE. (Cf. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000: 18)

Entretanto, o substitutivo da CDCE seguiu inexoravelmente sua tramitação no Congresso Nacional. Uma vez aprovado na Câmara, é enviado ao Senado em 03 de julho de 2000, como sendo o PL 42/2000. Em 10 de agosto de 2000, dá entrada na Comissão de Educação do Senado, onde é indicado o senador José Jorge (PFL/PE) como seu relator. Depois de várias audiências públicas, o Congresso Nacional aprova o PNE. Ele recém é sancionado o dia 09 de janeiro pelo presidente da República, com nove vetos presidenciais.⁶²

⁶² Os nove vetos presidenciais foram os seguintes: 1) Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associada a ações sócio-educativas de sorte a atender, nos três primeiros anos do Plano, a 50% das crianças de 0-6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano; 2) 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; 3) Assegurar, na esfera Federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituindo, entre outras fontes, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais; 4) Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de

Os vetos foram comunicados ao Parlamento através da mensagem nº 9, de 9 de janeiro de 2001; através desta, o Presidente da República confessa que os vetos originaram-se a partir de recomendações advindas da área econômica do governo, através dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e não de recomendações de seus assessores educativos. Na opinião de VALENTE (2001), isto significa que foram razões políticas, atreladas às políticas do FMI, as que foram levadas em consideração e não considerações ‘internas’, vinculadas a especialistas da matéria.

Como se vê, os vetos realizados pelo presidente tiveram como principal finalidade impedir a ampliação de recursos para a educação. Demonstração disso, é o fato de que eles foram determinados pela equipe do Ministério da Fazenda. De acordo com as próprias palavras do Presidente da República, os nove artigos foram vetados porque feriam a Lei de Responsabilidade Fiscal e porque o PNE não estaria compatível com o Plano Plurianual (PPA) vigente.

Como bem observou VALENTE (2001),

Sintomaticamente, nenhum dos vetos impostos decorreu do fato de que o governo tivesse um ponto de vista pedagógico daquele contido no dispositivo vetado. O que determinou os vetos – e, quanto isso, FHC foi muito transparente na justificativa que ofereceu ao Congresso – foi o norte mais geral de que os gastos sociais (salvo aqueles, em geral, de caráter compensatório, contemplados na execução do ajuste estrutural) não têm lugar na política do FMI. O paradigma mais completo disso é a famigerada Lei de

avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais e tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda; 5) 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; 6) Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração; 7) Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, DF e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB nos 4 primeiros anos e de 0,6% no quinto ano; 8) Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente; 9) Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino. (Cf. www.campanhaeducacao.org.br-pne_os_vetos.htm)

Responsabilidade Fiscal, não por acaso, aquela na qual FHC se louva para justificar praticamente todos os vetos. (2001: 39)

Assim que o PNE foi sancionado em janeiro de 2001, a sociedade civil e seus representantes da sociedade política no Congresso Nacional começaram a mobilizar-se para reverter os vetos. No coletivo existia a convicção de que tais vetos eram inconstitucionais. Em fevereiro de 2001, o próprio relator do PNE, o deputado Nelson Marchezan, solicitou parecer à consultoria de orçamento da Câmara e do Senado. Um mês depois, fica pronta uma Nota Técnica, derrubando os argumentos de todos os vetos. Feito isto, a sociedade civil começa a mobilizar-se pela derrubada dos vetos presidenciais.

Por iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, no mês de abril, inicia-se a coleta de assinaturas para conseguir a derrubada dos vetos. A Campanha Nacional foi lançada em 1999 com o objetivo de efetivar os direitos educacionais de todos os brasileiros. Ela se encontra sob a coordenação do senador José Eduardo Dutra, líder do bloco de oposição no Congresso Nacional e congrega organizações da sociedade civil comprometidas com a educação nacional. São elas: Ação Educativa,⁶³ ActionAID Brasil,⁶⁴ o Centro de Cultura Luís Freire (CCLF),⁶⁵ a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação,⁶⁶ a União de Dirigentes Municipais em Educação, a Associação Brasileira de

⁶³ Ação Educativa é uma organização não governamental fundada em 1994 e sem fins lucrativos, que apoia e propõe projetos na área educacional para a juventude, visando a promoção da justiça e o fortalecimento da democracia participativa no Brasil.

⁶⁴ A ActionAID iniciou suas atividades no Brasil em 1998. Ela trabalha em parceria com organizações locais e tem apoiado projetos na zona rural e urbana nas áreas de desenvolvimento sustentável e agroecologia, educação, saúde, apoio à valorização do papel da mulher e capacitação para a defesa dos interesses da sociedade civil.

⁶⁵ O CCLF é uma organização não governamental sem fins lucrativos, que faz assessoria e fortalecimento do movimento popular, nas áreas de educação, cultura e comunicação. O CCLF participa de fóruns e espaços onde a temática seja a qualidade da educação pública, trabalho e pobreza.

⁶⁶ É uma das maiores representações sindicais dos trabalhadores em educação pública básica, com mais de 700 mil sócios nas suas 29 entidades estaduais filiadas. A CNTE luta pela melhoria da escola pública, valorização dos trabalhadores em educação, erradicação da pobreza e combate ao trabalho infantil

ONG's, a ABRINQ, o Observatório da Cidadania/IBASE,⁶⁷ o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), o Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP)⁶⁸ e o Fórum de Educação de Jovens e Adultos.

Concomitantemente ao início da campanha para derrubar os vetos, no mês de maio o deputado Ivan Valente solicita audiência pública junto à Comissão de Educação da Câmara para debater os vetos ao PNE. Existia a expectativa de que os vetos fossem derrubados em função dos contra-argumentos que a Consultoria de Orçamento da Câmara e do Senado fez após apreciá-los. Segundo o documento elaborado pela Consultoria, "... não há qualquer impedimento na Lei de Responsabilidade Fiscal aos dispositivos vetados..." já que "... cabe ao PPA, e não ao PNE, compatibilizar os recursos disponíveis com os gastos referentes à execução do Plano." Nos setores vinculados à oposição existia o consenso de que, com o veto que impede o comprometimento de 7% do PIB em educação, o plano ficaria desconfigurado. Sem o compromisso de aumentar o investimento em educação, as metas contidas no plano ficariam inviáveis, pois não seria possível melhorar a qualidade do ensino, ampliar a oferta em todos os níveis e modalidades e a melhoria da remuneração dos profissionais da educação. Para poder derrubar os vetos, era necessário que o presidente do Congresso convocasse uma sessão conjunta da Câmara e do Senado para votar a derrubada dos vetos; na votação, a metade mais um dos parlamentares deveriam votar a favor da derrubada. Isso corresponderia a 293 parlamentares.

Recém em 20 de junho de 2001 ocorre a audiência pública na Comissão de Educação da Câmara para debater os vetos. De maneira surpreendente, a Comissão se mostra favorável a sua derrubada. Nessa ocasião, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação entrega ao Presidente da Comissão, o deputado Walfrido Mares Guia, um abaixo-assinado contendo mais de 18 mil assinaturas. Em 8 de agosto de 2001, ocorre uma audiência pública na Comissão de Educação da Câmara, onde esteve presente o Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza. Após tratar do tema, o Ministro manifesta que seria

⁶⁷ O Observatório da Cidadania é uma iniciativa internacional para monitorar as políticas governamentais à luz dos compromissos firmados com a Organização das Nações Unidas durante a década de 90.

⁶⁸ O CECIP foi fundado em 1986. Sediado no Rio de Janeiro, desenvolve ações de educação e comunicação visando a promoção da cidadania nas áreas de Direitos Humanos, Educação, Saúde, Meio Ambiente e Cultura.

possível rever o veto, junto ao Presidente da República. A sociedade civil uma vez mais se fez presente, através da apresentação ao Ministro da Educação de três moções solicitando a derrubada dos vetos. As moções haviam sido elaboradas pelo Congresso de Leitura do Brasil, pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil e pelo Fórum em Defesa da Educação Infantil de Pernambuco. O passo seguinte adotado pela sociedade civil foi a entrega, ao presidente do Congresso Nacional, senador Ramez Tebet, de uma carta assinada por 50 entidades de todo o país exigindo que se marcasse a sessão conjunta para a votação dos vetos ao PNE.

Com a aprovação do PNE no Congresso Nacional, finaliza-se o estudo do percurso histórico da atual reforma educativa.

2.4. À guisa da conclusão do capítulo: algumas considerações preliminares

Feita a análise do objeto específico deste capítulo, explicitam-se algumas considerações que permitem compreender melhor o atual processo de reformas. De fato, oito anos de tramites legislativos e a ingerência do Poder Executivo, ocorrida a partir de 1995, lograram descaracterizar o projeto de lei originário, apresentado na Câmara em 1988, de diretrizes e bases da educação nacional. O projeto originou-se a partir da sistematização de idéias realizadas em meados da década de oitenta por forças progressistas defensoras do ensino público, quando estas começaram a elaborar suas propostas e seus princípios em diferentes eventos com o fim de garantir, na futura Constituição Federal de 1988, a competência da União para legislar em matéria educativa.

Conforme constatou-se, as Conferências Brasileiras de Educação se constituíram num fórum privilegiado no processo de sistematização de idéias, nas quais diversos aparelhos privados de hegemonia reuniram-se para elaborar suas propostas. Entretanto, o projeto de lei aprovado é produto das rupturas ocorridas do Congresso Nacional com o campo social – principalmente a partir do ano 1995 – produto da mudança de posição que tiveram os sujeitos históricos, da mudança de estratégias utilizadas pelo governo e parlamentares e pelo papel que começou a assumir o Poder Executivo nos processos de

formulação da lei, fazendo com que essa formulação se deslocasse para o âmbito do Executivo.

Esse processo não surpreende: de fato, com o acirramento das idéias ocorrido nos anos noventa, as distintas posições no campo educacional tornam-se mais antitéticas, mais ‘embaralhadas’. Segundo PINO (1997), (as idéias) “Elas convergem apenas na identificação da existência da crise dos sistemas e das políticas educacionais. Divergem na análise dos encaminhamentos das soluções e práticas sociais.” (1997: 16) Segundo a autora, essas diferenças foram as que motivaram a origem da grande quantidade de substitutivos e de emendas.

Face aos acontecimentos relatados no capítulo, confirma-se que existem dois projetos político-pedagógicos de natureza diferente e antitética, que vislumbram – na sua complexidade – o confronto de princípios e idéias no que diz respeito a concepções de homem, de educação e de sociedade. Um deles, de natureza neoliberal, elaborado nos gabinetes do MEC/INEP, representa os interesses da classe dominante e política que hoje ocupa postos estratégicos de poder no governo de FHC. Este estudo mostra, pela análise histórica, como através das mediações políticas efetivadas entre o Estado brasileiro e as agências financiadoras internacionais, as elites ancoradas nos diferentes governos pós-1988 redefiniram o papel da educação, sua forma de gestão e de financiamento, suas metas, diretrizes e bases.

Os sujeitos histórico-políticos que em termos internacionais formulam e sustentam este projeto político-pedagógico são o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Foram essas as instituições que, no fim dos anos oitenta e nos anos noventa, sujeitaram a educação nacional à macropolítica de intervenção, a qual foi, inicialmente, motivada pela incapacidade dos Estados da América Latina de pagarem suas dívidas aos credores externos. Coube principalmente ao BM e ao FMI a tarefa política de intervir por meio de planos de estabilização e de ajustes estruturais para, através de reformas institucionais, redirecionar as economias dos estados. Com isto, a educação nacional passou a ser

determinada pela macropolítica de intervenção e de reforma desenhada pelas instituições multinacionais financeiras.⁶⁹

No caso do Brasil, a aplicação dessa macropolítica de ajuste do modelo de Estado e de desenvolvimento econômico se estendeu às políticas sociais, dentre elas, as educacionais. Com a prática de uma estratégia política conciliatória com os partidos políticos no Congresso Nacional e com o consentimento dos órgãos financeiros internacionais, os diferentes governos eleitos depois de 1988 propuseram reformas que procuraram ajustar a educação ao conjunto de mudanças institucionais ocorridas nas diversas ordens da sociedade, mas principalmente no Estado, na Previdência, na Administração e na economia. Este modelo de reforma se consolida depois que uma coalizão de partidos conservadores conseguira eleger, nas eleições nacionais de 1994 e, posteriormente reeleger nas de 1998 o então senador Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República. Dentre os sujeitos históricos que, no Brasil, assumem essa estratégia de consentimento (em nível internacional) e de consenso (em nível nacional) há os aparelhos privados de hegemonia interessados nas propostas, setores sindicais pertencentes à Força Sindical, os partidos de direita, a bancada de senadores e deputados que sustentam, no Congresso Nacional, os projetos políticos do governo, empresários educacionais através de suas diferentes organizações e, logicamente, os dirigentes do Ministério da Educação e o Poder Executivo.

O outro projeto político-pedagógico, de natureza diferente e antitética, tem como autores a aparelhos privados de hegemonia – principalmente entidades sindicais pertencentes ao âmbito da educação, entidades estudantis do ensino médio (União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES) e superior (União Nacional dos Estudantes – UNE), associações acadêmicas, universitárias e científicas (dentre as principais, temos a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – ANPED), o Centro de Estudos de Educação e Sociedade – CEDES, a Associação Nacional de Educação – ANDE, a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – ANDES e setores regionais da

⁶⁹ Para um aprofundamento neste assunto, consultar a SILVA, M. A. *Políticas para a Educação Pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional*. 1999. 327 pp. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores congregados na Central Única dos Trabalhadores (CUT) e alguns setores da Força Sindical, partidos políticos de esquerda e de oposição, deputados e senadores, a Ordem de Advogados do Brasil, a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e alguns setores da sociedade política, pois onde os partidos de oposição ganhavam as eleições estaduais e municipais, essas administrações adotavam um manifesto apoio político às propostas educacionais alternativas, principalmente do PNE. No plano internacional, este projeto tem o apoio da Associação de Educadores de América Latina e do Caribe (AELAC) e do Fórum Social Mundial. Este coletivo de sujeitos históricos pretendeu, e ainda hoje pretende, apresentar uma alternativa aos projetos hegemônicos, com propostas inspiradas em concepções filosóficas e políticas diferentes. Por exemplo, o projeto de LDBEN nº 1.58/88 nas suas origens tinha uma marcada orientação socialista que foi sendo substituída por uma orientação socialdemocrata à medida que o projeto avançava nos diferentes estágios de discussão e aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Nacional. Dentre as entidades organizadas para tal fim, destacam-se principalmente duas: o Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público (FÓRUM) e os Congressos Nacionais de Educação (CONED).

A lógica da proposta, elaborada pelo Fórum Nacional (desde a época da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88) e pelos educadores reunidos principalmente nos I, II e III CONED (ocorridos nos anos de 1996, 1997 e 1999 respectivamente), opera com a convicção de que os problemas educativos e sociais são tão graves que passa a ser necessária a realização de mudanças políticas para se poder reverter a longa história de perdas e de exclusões da maioria da população, em detrimento da manutenção dos privilégios das minorias, das classes dirigentes e de todos aqueles que estão vinculados ao poder econômico e político brasileiros. Por isso, esse coletivo se propôs a intervir para mudar essa situação e, para atingir esse objetivo, começou a agir coletivamente junto a outros setores da sociedade civil, através da organização de eventos, congressos etc., nos quais se organizaram os amplos debates para construir uma proposta alternativa. Esse confronto, localizado no âmbito da educação, também refletiu as discussões desencadeadas

em torno dos inúmeros problemas que vêm afligindo a sociedade brasileira em todas as suas ordens.

A existência dos dois projetos político-pedagógicos trouxe, como consequência, a utilização de diferentes estratégias para a aprovação das propostas de projetos de leis no Congresso Nacional. As estratégias também serviram para identificar, nos processos legislativos, dois momentos: um que vai de 1988 até a posse de FHC na presidência da República em 1995 e, o outro, de 1995 até os dias atuais. Neles, a elaboração e a aprovação de cada dispositivo jurídico apoiou-se em estratégias de sustentação política que tiveram como pano de fundo perspectivas sociais e políticas diferentes; com a mudança ideológica ocorrida nas esferas do poder, também muda a metodologia de ação do Estado, repercutindo nos processos legislativos e executivos.

O primeiro momento teve início em dezembro de 1988, depois de promulgada a Constituição Federal. Neste momento, as ações políticas ocorreram predominantemente no Congresso Nacional, sem que existisse a interferência do Poder Executivo. Os processos legislativos de elaboração e discussão das propostas educativas estiveram baseados na estratégia da conciliação, que foi a que dominou as ações e as negociações entre os distintos partidos políticos e as relações entre a sociedade política e a sociedade civil durante todo o período. Essa estratégia permitiu dar continuidade às práticas participativas de elaboração das políticas públicas que haviam caracterizado as ações na Assembléia Nacional Constituinte. A continuidade desse estilo participativo de fazer política foi um dos raros momentos da vida política do país, pois foi possível interromper uma série de práticas políticas elitistas, clientelistas e repressivas.

O estilo adotado pela sociedade civil para construir sua proposta de diretrizes e bases para a educação nacional apoiou-se numa prática participativa e democrática, que se originou em meados da década de oitenta, quando setores progressistas defensores do ensino público começaram a somar forças para garantir, num futuro próximo, uma saída democrática depois de mais de vinte anos de ditadura militar. Foi assim que garantiram, na então futura Constituição Federal de 1988, a competência da União para legislar sobre educação nacional. Esse estilo chega a sua máxima expressão quando, em março de 1989, é instituído um GT na Comissão de Educação na Câmara e sob a coordenação do deputado

Florestan Fernandes (PT/SP) para debater o projeto de lei para a educação. Sugestões dos mais diversos tipos e origens foram encaminhadas pela sociedade política e a sociedade civil iniciando, na opinião de muitos especialistas, “... o que talvez tenha sido o mais democrático e aberto método de elaboração de uma lei de que se tem notícia no Congresso Nacional.” (SAVIANI, 1997: 57) Neste raro momento da vida política do Brasil, a sociedade política e a sociedade civil estiveram integradas, interagindo constantemente nos processos de discussão e de elaboração da futura lei de educação. Nessa nova conjuntura, o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública ocupou um papel central, orientando os debates e as propostas de um conjunto de entidades científicas, sindicais, estudantis e de movimentos sociais que se identificavam com a natureza e a concepção política e filosófica da proposta.

Apesar da interferência do Poder Executivo no processo de elaboração das leis para a educação nacional, não ocorre, no primeiro momento de tramitação da LDBEN, o alinhamento das políticas na direção dos objetivos de natureza neoliberal propostos pelos organismos internacionais para a educação nacional; tal alinhamento começa a ser instrumentado pelo Poder Executivo no governo do presidente Itamar Franco. Porém, esta estratégia recém se tornará dominante no âmbito do Congresso Nacional assim que Fernando Henrique Cardoso assume na Presidência, em 1995.

O segundo momento do processo de tramitação e de definição da nova política educacional ocorre no período 1995–2001. Nele se começa a configurar uma nova realidade social e política, que permite identificar mudanças nas estratégias de ação do Estado para a aprovação das políticas educacionais. Dentre as estratégias utilizadas, há a interferência do Poder Executivo no processo de elaboração das leis para a educação nacional, através da obstrução da tramitação dos projetos e da apresentação de projetos de leis substitutivos próprios (de forma simultânea aos processos de obstrução). Do ponto de vista histórico, esta estratégia – que havia sido introduzida na dinâmica parlamentar quando Fernando Collor assumiu à presidência em 1991 – logo se torna sistemática e dominante nos governos de Fernando Henrique Cardoso 1995–1998 e 1999–2001.

A interferência do Poder Executivo nos processos legislativos fez com que, em 1995, ocorresse um fato inédito na história da educação do país: a LDBEN começou a ser

regulamentada mesmo antes de ser aprovada, em dezembro de 1996. De fato, a aprovação do conjunto de normas jurídicas conformadas pelas leis 9.131 e 9.192, de 1995, pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996 e pelo Decreto 2.026, de outubro de 1996, ocorreu enquanto a LDBEN – que incluía no corpo do seu texto muitos desses assuntos regulamentados pelos dispositivos jurídicos supracitados – tramitava ainda no Congresso Nacional.

A tática de querer adequar a educação brasileira a essa nova realidade apoiou-se na lógica das mudanças que vêm ocorrendo, em termos mundiais no modo de produção capitalista, e que repercutem diretamente no Brasil através do processo de reformas empreendido pelo governo em todas as ordens da realidade nacional. Com a implementação da reforma educacional através dessas estratégias, as ações do Poder Executivo começam a predominar sobre as do Poder Legislativo. Com isto, a aprovação da legislação específica para a educação nacional passa a ser orientada por critérios político-partidários que acabam deixando de lado a forma participativa de fazer política desenvolvida no primeiro momento junto à sociedade civil. Do ponto de vista ideológico, as estratégias de obstrução e de apresentação de projeto substitutivo próprio serviram para alinhar as políticas educacionais na direção dos objetivos de natureza neoliberal elaborados pelos organismos internacionais, principalmente pelo Banco Mundial e pelo FMI. Nesta nova perspectiva, os sistemas educacionais são redefinidos no bojo das reformas estruturais encaminhadas principalmente pelo Banco Mundial que se torna, no dizer de LEHER (1999), o Ministério Mundial da Educação dos países periféricos. No cerne da ideologia da globalização, as diretrizes do Banco Mundial consideram apenas a dimensão estritamente instrumental da educação face à nova dinâmica do capital, numa perspectiva estritamente economista, “... contribuindo para a hipertrofia da crença no determinismo tecnológico, com significativas conseqüências desmobilizadoras.” (LEHER, 1999: 20)

Com esta orientação ideológica, alinhada à necessidade de implantar no país o modelo de ‘Estado Mínimo’, o arrocho salarial dos trabalhadores da educação foi ‘institucionalizado’. Deste modo, o país se desobriga para com a educação e começa a retirar dinheiro tradicionalmente destinado para suas áreas sociais para pagar os juros das dívidas aos banqueiros nacionais e internacionais.

O predomínio do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo na elaboração das políticas públicas para a educação nacional fica comprovado uma vez que, em 24 de novembro de 1995, é aprovada a lei nº 9.131. Através dela explicitam-se as novas atribuições do poder público federal e se redefinem o papel do MEC na educação nacional. Caberá ao MEC formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem (art. 6º), e com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), o MEC procura garantir "... a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional." (art. 7º). Com a atrelação do Conselho de forma subordinada ao Ministério da Educação, ele é concebido como um órgão de assessoramento. Este modelo de CNE é bem diferente do proposto pelo projeto de lei da Câmara, em que era uma instância com funções deliberativas no âmbito da educação e ele era instituído também como uma instância onde representantes da sociedade civil compartilhavam com o governo da formulação e do acompanhamento da política educacional.

O esvaziamento do poder do CNE foi intencional, pois ao ser criado o Conselho com uma natureza consultiva (subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE; assessorar o Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis de ensino; emitir pareceres sobre assuntos da área educacional por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministério de Estado da Educação e do Desporto; analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino, dentre outras competências), o que o Poder Executivo logra é manter sob a suas rédeas o processo de elaboração e de implementação das políticas públicas para a educação nacional. Isto explica o porquê da avalanche de medidas jurídicas de origem do Poder Executivo que começam a ser elaboradas para regulamentar a nova LDBEN assim que ela é aprovada em dezembro de 1996.

Ao tratar do processo de implementação da reforma, SAVIANI (1998) desenvolveu análises interessantes sobre este assunto. Para o autor, com a opção que prevalece no texto da LDBEN fica instituída na dinâmica de trabalho do CNE o caráter consultivo e não deliberativo, como tinha até a aprovação do substitutivo Jorge Hage. A precedência da

democracia representativa sobre a democracia participativa passa a dominar as formas de gestão e de organização escolar, ilustrada pela secundarização dos conselhos escolares no âmbito das unidades de ensino.⁷⁰

A estratégia de sustentação política também foi utilizada pelo governo de FHC para mudar coercivamente o grande pacto social – a Constituição Federal de 1988, em direção aos modelos de organização do Estado e de gestão impostos, como já assinalou, pelos organismos internacionais. Do ponto de vista estrutural, apesar da transição política brasileira ter sido encerrada com a promulgação de uma nova Constituição, em 1988, com a primeira eleição livre e democrática em 1989, verifica-se que a conclusão do processo de transição não foi garantia de consolidação democrática. O pacto constitucional – que procurava impor ao Estado brasileiro o compromisso do desenvolvimento econômico com justiça social e a defesa da soberania nacional – é deixado de lado pelos setores mais conservadores dos partidos políticos nacionais. Essas forças conservadoras que no primeiro momento foram obrigadas a aceitar o disposto democraticamente pela Assembléia Constituinte, começam a atuar eficazmente e comprometem o pacto já no começo do processo de transição política. Como diz a análise da conjuntura do Caderno de Textos do 38º CONAD,⁷¹ “Em outras palavras: as instituições responsáveis pela guarda do pacto constitucional, notadamente os Poderes Legislativo e Judiciário (especialmente a cúpula deste), não estiveram à altura das possibilidades que lhe foram outorgadas pela Constituição.” (1999b: 15)

O rompimento do estabelecido no pacto social se consolida nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. O programa de reformas do Estado, intitulado Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, é implementado em 1996, assim que começa a ser regulamentado, desdobra-se em dois programas principais que o Executivo procura aprovar no Congresso Nacional. Por um lado, há a reforma profunda no capítulo da ordem econômica do Estado, através da qual se eliminam os mecanismos de reserva de mercado e o protecionismo ao monopólio estatal que inibiam, segundo as autoridades, o investimento

⁷⁰ Para se aprofundar neste assunto, ver SAVIANI, D. *A nova lei da educação. LDB, trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados. 1997. págs.208-9.

⁷¹ 38º CONAD (Congresso Nacional de Docentes Universitários), realizado na cidade de Rio de Janeiro/RJ, de 25 a 27 de junho de 1999.

privado e a privatização das empresas, dos serviços e dos entes estatais. Por outro, era aprovada a Reforma da Previdência e da Administração Pública; o objetivo desta última era principalmente a redução dos gastos públicos e a flexibilização da administração pública, para tornar possível a modernização da gestão dos órgãos públicos através de sua privatização.

O pacto social é novamente rompido em 4 de junho de 1997, quando o Congresso aprova a Emenda Constitucional nº 16, que regulamenta os processos de reeleição das autoridades para as eleições presidenciais, de governadores e de prefeitos. Desta forma, com as eleições gerais de 1998, o Brasil começa a experimentar práticas eleitorais novas. Esta mudança no sistema eleitoral brasileiro não foi um fato isolado e sim faz parte das estratégias políticas adotadas pelas elites políticas e econômicas, ocorridas em muitos dos países capitalistas, que procuraram, através de mudanças empreendidas no sistema eleitoral nacional, garantir a reeleição daquelas autoridades que, em sintonia com os organismos financeiros internacionais, favoreciam o desmanche dos estados nacionais e os processos de acumulação e de reprodução capitalistas. De fato, as intenções eram explícitas, porque as mudanças nos sistemas eleitorais foram adotadas quando os países já haviam iniciado as reformas estruturais. Por exemplo, a Argentina, de Carlos Saúl Menem e o Peru, de Alberto Fujimori já haviam iniciado a adequação de seus Estados nacionais aos modelos de gestão e de administração neoliberal nos seus primeiros mandatos.

Com a reeleição de FHC para a Presidência da República em 1998, a “cruzada neoliberal” se consolida no poder e o Brasil continua subscrevendo a estratégia que os países capitalistas centrais determinaram para os países capitalistas periféricos ou em via de desenvolvimento. Dentre os objetivos do governo, há a estabilidade monetária e a abertura do mercado para os fluxos de capitais internacionais. Com isto, o monetarismo e o liberalismo se tornam a religião oficial das políticas econômicas brasileiras, e começam a influir no resto das políticas públicas, principalmente nas políticas sociais, dentre elas, na educação.

O predomínio das diretrizes políticas externas (isto é, as políticas do Tesouro Americano e do Fundo Monetário Internacional) para a definição das políticas nacionais ocorreu na década de noventa porque houve a receptividade política dos partidos e das

figuras políticas pertencentes às elites dominantes. Como diz FIORI (2001: 26-7), a adoção dessas políticas ocorreu graças ao apoio da burguesia local, "... interessada apenas na valorização patrimonial e na dolarização de sua riqueza...", ao tempo que era insensível à distribuição extremamente perversa da riqueza e da renda. Tais diretrizes trouxeram, como consequência, "... a desintegração definitiva de qualquer idéia de Nação..." ou de projeto nacional. Essas diretrizes políticas externas criaram desequilíbrios macroeconômicos que conduziram o país a uma nova crise econômica, no final da década de noventa. Através do Acordo Internacional assinado em 1998 com o FMI, o país se salva da falência na crise final do Plano Real. Ao assinar protocolos de empréstimos com as instituições financeiras internacionais, o país hipoteca definitivamente seus projetos nacionais e econômicos desenvolvimentistas.

As mesmas estratégias de sustentação política utilizadas para a reforma do Estado foram as que predominaram e conduziram, na sua fase final, a aprovação da nova LDBEN 'minimalista'.

A constatação da existência de dois projetos político-pedagógicos de natureza diferente e antitética se dá porque o tratamento do objeto deste estudo permite afirmar que tais projetos, na sua complexidade, vislumbram o confronto de princípios e idéias no que diz respeito a concepções de homem, de educação e de sociedade. Quer dizer, ao se constatar a existência de dois projetos, também se constata a existência de duas concepções, diferentes e antitéticas, que os orientam.⁷²

As outras duas questões norteadoras deste trabalho, enunciadas no primeiro capítulo e ainda não tratadas, são:

- Quais pressupostos filosóficos e políticos inspiram a proposta da reforma educativa desenvolvida pelo atual governo de Fernando Henrique Cardoso no âmbito da educação?

⁷² A hipótese da existência de dois projetos político-pedagógicos de natureza diferente e aparentemente antitética, possivelmente inspirados ontológica, gnosiológica e antologicamente em concepções diferentes de homem, de educação e de sociedade, vem sendo defendida desde o começo desta pesquisa, em 1997. Quando esta pesquisa chegava à sua fase final e pouco tempo antes da defesa (em meados de 2001), ocorre a aparição do livro "Plano Nacional de Educação", de autoria do deputado Ivan Valente. Nessa publicação, o deputado defende a idéia de que a apresentação de duas propostas educacionais materializa a existência de dois projetos de escola e de política educacional (PNE da sociedade vs. PNE de FHC) e, portanto, traduzem a existência de dois projetos antagônicos de país. (Cf. VALENTE, 2001)

- Quais pressupostos filosóficos e políticos inspiram a proposta alternativa, democrática e popular, elaborada pelo Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública e pelos Congressos Nacionais de Educação (CONED) ?

As especificidades dessas questões serão tratadas no seguinte capítulo.

CAPÍTULO III

DUAS PROPOSTAS, DUAS CONCEPÇÕES

Para tratar dos pressupostos filosóficos e das concepções de fundo que caracterizam e diferenciam as duas propostas político-pedagógicas de reforma educacional colocadas em debate na sociedade civil e no Congresso Nacional, recorre-se à análise das principais fontes que os respectivos sujeitos históricos elaboraram para tal fim. O tratamento direto com as fontes se justifica pelo fato de que o problema das concepções filosóficas e políticas das propostas se localizam no próprio objeto da pesquisa.¹

É nas fontes que se detectou a existência das duas propostas, já que elas a explicitam de forma direta. Por exemplo, na Exposição de Motivos nº 221 do “Plano Nacional de Educação: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, elaborada pelo ministro Paulo Renato de Souza lê-se que:

A apresentação deste projeto ao Congresso Nacional representa o ponto culminante de um processo cujo objetivo permanente foi o de dotar o sistema educacional brasileiro de um conjunto de diretrizes e metas que possam orientar e balizar a política educacional do País, com vista ao resgate de uma dívida historicamente acumulada. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 08)

Por trás do plano do Poder Executivo há toda uma proposta que se articula com as políticas públicas já aprovadas que regem a educação nacional. Do ponto de vista legal, a concepção do Plano do Executivo teve como eixos norteadores a Constituição Federal de 1988, a LDBEN, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995 – que acabou instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Seus autores consideraram também outras realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993 e “... a experiência da atual política educacional do governo de Vossa Excelência, que, pela adoção

¹ Ao tratar das concepções de fundo que diferenciam as propostas de LDB, o autor expressou que “... o próprio problema da concepção se encontra, direta e explicitamente, imbricado no objeto examinado.” (1997: 189)

de várias iniciativas inovadoras e exitosas, indicou alternativas seguras para o estabelecimento das políticas públicas da educação.” (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 08)

Na Exposição de Motivos e nos Objetivos e Orientação Geral do plano, encontra-se a confirmação de que o conjunto de normas jurídicas elaboradas pelo Executivo detém uma lógica e uma concepção própria, concretizadas na forma de uma proposta político-pedagógica que, ao ‘pretender dar continuidade à atual política educacional’, está sendo coerente com a concepção que norteia o conjunto das políticas públicas do governo nacional. A intenção de unidade fica explícita quando nos Objetivos lê-se: “O Plano Nacional de Educação tem como objetivo assegurar a continuidade das políticas educacionais e articular as ações da União, dos estados e dos municípios, ao mesmo tempo em que se preserva a flexibilidade necessária para fazer face às contínuas transformações sociais.” (Idem, p. 12) Deste modo, o PNE do Executivo tem a finalidade de dar continuidade à atual política educacional, ou seja, ao conjunto de diretrizes, bases e metas já estabelecidas pelas normas jurídicas que lhe precederam.

As interpretações realizadas sobre o tema da existência ou não de uma unidade e de uma lógica da proposta e de como o governo de Fernando Henrique Cardoso vem implementando o processo de reformas têm criado controvérsias. Dentre os principais críticos que se debruçaram sobre essa temática, destacam-se CAGGIOLA (1999) e SAVIANI (1998). Para o primeiro, o governo de FHC carece de qualquer projeto educacional sério; o que há é um conjunto de iniciativas e de medidas espalhadas que colocam a educação sob os interesses do grande capital. De acordo com CAGGIOLA (1999), essa atitude submissa e caótica se deve às características dos dirigentes brasileiros:

- a) ao fato de estar composto por um conjunto de serviços do mesmo grande capital;
- b) ao fato de que os mesmos transfugas da universidade pública que o compõem terem abandonado precocemente o ensino e a pesquisa, em troca de afoitas carreiras burocráticas, o que os inabilita para formular qualquer idéia teoricamente coerente acerca de qualquer assunto: vide as banalidades de FHC acerca do autoritarismo e da democracia, ou os maçantes desenvolvimentos de Luiz C. Bresser Pereira e Paulo Renato Souza acerca da economia brasileira ou da teoria das crises; (...)
- c) Anulação da autonomia de todas as instituições, submetidas a um conjunto cada vez maior de normas burocráticas e entes fiscalizadores situados por cima delas (CAGGIOLA, 1999. In: ANDES/SN, 1999c: 73)

Para CAGGIOLA (1999), as aparentes vitórias das quais o governo se vangloria publicamente – tais como a universalização do acesso ao ensino básico, ficam caracterizadas como propaganda enganosa, uma vez que nos detemos na análise dos dados das pesquisas que existem sobre o assunto, a maioria feitas pelo próprio MEC. Por exemplo, em que pese os esforços desenvolvidos pelo atual governo, as diferenças educativas regionais e estaduais nos índices de alfabetização, nos graus de promoção, na evasão e repetência e nas taxas de escolarização bruta continuam reproduzindo os mesmos índices negativos que já caracterizaram a educação nas diversas décadas do século XX. Além disso, em matéria de desigualdades sociais, os contrastes cresceram de uma forma maior do que as que existiam no começo da década de oitenta.

Um ponto de vista diferente é sustentado por SAVIANI (1998), ao tratar do processo de reformas no seu livro “Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional.” Segundo o autor, apesar da forma como vem sendo implementada a reforma aparentar não ter lógica, o que existe na realidade é um procedimento (ou tática) intencional, adotado de forma geral pelo governo, para implementar sua política educacional mediante medidas tópicas, pois:

... aprovando uma emenda constitucional agora, uma lei depois, um decreto aqui, uma nova lei ali, uma portaria ministerial acolá, os movimentos organizados, de caráter reivindicativo ou que têm questionamentos a formular, acabam ficando desarmados diante da dificuldade de acesso a esses mecanismos que as autoridades governamentais ou seus técnicos brandem como demonstração do quanto (!) está sendo feito na área da educação e de como (!) o governo está atento e respondendo 'na prática' aos problemas educacionais do país. (1998: xi, prefácio)

SAVIANI (1998) sustenta a idéia de que “... os pontos rigorosamente lógicos nunca prevaleceram na organização do nosso ensino.” Esta idéia sobre as formas atípicas da organização do ensino nacional remete às críticas desenvolvidas sobre o mesmo tema pela Associação Brasileira de Educação, em 1950. (1998: 02)

Assim como o Poder Executivo elaborou suas propostas junto a seus burocratas, representantes políticos e setores simpatizantes da sociedade civil, a sociedade civil organizada junto aos trabalhadores defensores do ensino público também elaborou a sua.

Conforme visto no capítulo II, esses setores organizados se reuniram em diversos congressos e eventos para elaborar democraticamente suas propostas. Historicamente, este coletivo de organizações, movimentos sociais e sindicatos foram os responsáveis pelas principais conquistas que os setores sociais comprometidos com a educação conseguiram inserir na Constituição Federal de 1988 e também foram os que construíram a primeira versão do projeto de lei 1.258/88, que foi encaminhado ao Congresso Nacional (versando sobre as diretrizes e bases para a educação nacional) no mesmo ano, a qual, embora fosse representativa de amplos setores da sociedade civil, foi substituída por outra no Senado, oriunda do Poder Executivo, que foi finalmente aprovada em dezembro de 1996.

O último dos documentos elaborado por este coletivo – o “Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira”, faz a síntese de uma proposta político-pedagógica que vem sendo construída de longa data e, cujas origens remontam aos últimos anos da década de setenta. Segundo seus autores, ele se alicerça na defesa de um conjunto de princípios éticos, diferentes daqueles adotados pelo governo de FHC, voltados para a busca da igualdade e da justiça social. Nesse sentido,

Suas propostas foram forjadas à luz de concepções de ser humano, de mundo, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão participativa, de avaliação e de currículo antagônicas àquelas que os setores hegemônicos utilizam para manter a política perversa e excludente que se subordina aos interesses do grande capital especulativo e que se expressa no PNE/MEC. (FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA – Carta de Porto Alegre, 1999: s-n)

Semelhantemente ao ocorrido com a proposta de PNE do Poder Executivo, a proposta de plano da sociedade civil é o ponto culminante do conjunto de medidas jurídicas elaboradas pelo conjunto de trabalhadores defensores da educação pública para tal fim. Segundo seus autores, o plano pretende resgatar o espírito das propostas de leis e dos documentos que lhe antecederam, tanto no ‘conteúdo’ como na ‘forma’ de fazer política.

A tarefa inédita a que se propuseram os setores organizados da sociedade civil (através de suas entidades científicas, acadêmicas, sindicais, estudantis, de âmbito nacional e local) e de parcela da sociedade política representada, sobretudo por algumas administrações municipais e alguns parlamentares, se de um lado, o PNE resgata o método democrático de construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – da Câmara Federal, derrotado e substituído pela autoritária LDB – Lei 9.394/96, de outro tenta, na medida do possível, recuperar seu conteúdo, em especial aquele que

expressa os anseios da maioria da população, recolocando direitos que constam na Constituição Federal de 1988. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1998: IX)

No texto, as referências aos projetos e às políticas antagônicas elaboradas pelo Executivo são permanentes, pois sempre se tenta marcar as diferenças. Por exemplo, ao apresentar-se como a ‘alternativa ao modelo vigente’, tenta-se constituir em um projeto político-pedagógico para a educação brasileira, pautado na ética e na participação democrática, diferente daquele que “... os setores sociais, hoje hegemônicos, se utilizam para manter o *status quo*.” (Idem, p. 01) E assim como ele marca as diferenças, também constrói sua própria identidade:

As questões que subjazem a este Plano indicam seu referencial maior: 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 econômicas, social, cultural e política, o aperfeiçoamento e a dignificação do homem, não do mercado. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 01)

As duas concepções têm visão e diagnóstico diferente do que ocorre com a educação nacional, apesar de haver na proposta de plano do executivo que,

Espera-se, como corolário deste esforço, que o PNE consolide propostas lastradas em amplo consenso nacional, indispensável para sua efetividade. Uma vez aprovado, caberá à sociedade cobrar das autoridades constituídas a sua implementação. Desta forma, este plano se tornará um instrumento capaz de fortalecer e impulsionar as mudanças já desenhadas pelas atuais políticas educacionais, assentando em bases sólidas a educação nacional do século XXI. (BRASIL/MEC/TNEP, 1998: 06)

E, mais adiante, o mesmo documento explicita que “Este projeto de Plano Nacional de Educação contempla o todo das prescrições em vigor e atende a uma longa aspiração dos educadores, reafirmando os históricos e essenciais compromissos republicanos com a educação do povo brasileiro.” (Idem, p. 12)

A visão dos problemas educativos que têm os autores da proposta de plano da sociedade civil é bem diferente. Para estes, a crise pela qual a educação brasileira passou na década de oitenta, na qual ainda continua, deve-se ao descompromisso histórico que as

classes dirigentes sempre tiveram com a educação do povo. De fato, os altos índices de analfabetismo, das taxas de repetência e de evasão se deve a que, ao contrário do afirmado na proposta de plano do Executivo, ao invés dos históricos e essenciais compromissos republicanos com a educação do povo brasileiro, o que houve foi um descompromisso.

Do ponto de vista político, no cenário educativo brasileiro vigoram as determinações do Banco Mundial, determinações estas que orientam o estabelecimento da estrutura e das funções dos vários níveis educativos – da Educação Infantil até a Educação Superior e a Pós-Graduação. Neste contexto, quando existe o reconhecimento de algum tipo de problema, ele é feito de forma a-histórica, sobre o qual o governo não se sente responsável, pois:

Quanto às implicações deste quadro, o governo central parece apenas reconhecer algumas mazelas educacionais – sobre as quais não se sente responsável –, citando-as em textos oficiais sem qualquer relação causa-efeito, como se ‘naturais’ e dando seqüência e aprofundamento à política dos organismos internacionais: desresponsabilização do Estado, privatização generalizada, restrição da democracia, flexibilização das relações do trabalho, privilégio da racionalidade técnica, exclusão social. (FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA – Carta de Porto Alegre, 1999: s-n)

Como o antagonismo entre as duas propostas está explícito nas principais fontes, a análise global da lógica e da história do atual processo de reformas permitiu detectar seus pressupostos políticos e filosóficos. Para elucidar a concepção que orienta as propostas do Poder Executivo e da sociedade civil nos detemos na análise de suas diretrizes e bases, que foram as que permitem definir as concepções de homem, de educação e de sociedade de cada uma delas.

Segundo SAVIANI (1997), as diretrizes são enunciados gerais que estabelecem os parâmetros, os princípios e os rumos que se devem imprimir à educação no país. Nelas se explicitam as concepções de homem, de educação e de sociedade na forma de enunciados, geralmente localizados no começo dos documentos. Há também as bases que, como o próprio nome indica, seriam a forma concreta de como se organiza a educação no âmbito nacional (modalidades de ensino, tipo de gestão e a procedência dos recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições), localizam-se imediatamente após a

explicitação das diretrizes.² Apesar de, enquanto enunciados gerais, as diretrizes terem a virtude de formular princípios que dificilmente poderiam ser negados, essa seria, porém, sua principal limitação. Por isso, a elucidação dos pressupostos vai apelar não só ao enunciado das diretrizes, mas também à análise da relação que existe entre estas e suas bases. Desta forma, pode-se medir o grau de coerência lógica e de consistência teórica da proposta.

Passa-se, agora, ao tratamento das propostas.

3.1. A proposta do Poder Executivo para a educação nacional

A LDBEN aprovada em dezembro de 1996 e o conjunto de políticas educacionais elaboradas posteriormente pelo Executivo para a educação nacional são fieis à orientação política geral adotada pelo governo FHC. No caso específico da LDBEN, ela ficou famosa por ser uma versão ‘mínima’ de projeto educativo para a educação nacional, na qual aspectos que deveriam caracterizar uma lei maior de educação foram deixados de lado ou em aberto para posteriormente serem implementados de forma tópica. O caráter minimalista é fácil de ser percebido, quando se trata de ver qual é o papel do Estado na universalização da educação nacional.

A análise da proposta no seu conjunto permitiu identificar uma série de mitos e contradições que servem para elucidar os pressupostos e a concepção teórica do projeto do Poder Executivo para a educação nacional. Esses mitos são o da igualdade de oportunidades e o da erradicação da pobreza, todos eles alavancados pelo papel central da educação como meio ideal para atingir esses objetivos. Já as contradições detectadas no conjunto da proposta dizem respeito às que existem entre os objetivos proclamados e os objetivos reais, entre indivíduo e sociedade, entre alienação e educação emancipadora, e

² No caso específico da LDBEN – Lei 9.394/96, as diretrizes se localizam nos primeiros cinco títulos da lei, onde se define a educação (Título I), seus princípios e fins (Título II), o direito à educação e o dever de educar (Título III), e a organização da educação nacional (Título IV). As bases, quando se trata dos níveis e das modalidades de ensino (Título V) e no resto do texto da lei. E, no caso do “Plano Nacional de Educação – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, na Exposição de Motivos e na Introdução.

entre a natureza contraditória do capitalismo e da escola. A pretensão de se desenvolver uma análise baseada no estudo de mitos e contradições se fundamenta pelo fato de que, numa perspectiva marxiana, a contradição real é um traço específico e exclusivo da sociedade capitalista, *“De la sociedad y no del dominio de la naturaleza. Y del capitalismo, no de ningún modo de producción anterior y posterior.”* (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987: 133)

Segundo FERNÁNDEZ ENGUITA,

“La contradicción es el resultado de la ruptura de una unidad de dos polos diferentes que llegan a cobrar una existencia separada, pero esa unidad y esa ruptura no son simplemente pensadas, sino reales. La crisis es el restablecimiento violento de la unidad perdida.” (1987: 133)

Para o autor, a simbiose entre unidade interna e antítese externa é o que caracteriza a contradição. Por exemplo, a contradição entre capital e trabalho não é outra coisa que a alienação, assim como o capital é a alienação do trabalho. *“Su personificación, la burguesía, es la privación del trabajador. El burgués es lo que el trabajador deja de ser.”* (1987: 135)

Das contradições e dos mitos nos valeremos para atingir nossos objetivos.

A relação entre as diretrizes e as bases da educação conduz ao tema da relação que existe entre os objetivos proclamados e os objetivos reais. Segundo SAVIANI (1997), os objetivos proclamados “... indicam as finalidades gerais, as intenções últimas...” ao passo que os objetivos reais “... indicam os alvos concretos da ação.” (1997: 190) Mais adiante o autor explicita melhor as diferenças:

Enquanto os objetivos proclamados se situam num plano ideal onde os consensos, a convergência de interesses é sempre possível, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes e, por vezes, antagônicos, determinando o curso da ação as forças que controlam o processo. (Idem, p. 190)

Os objetivos proclamados coincidem com o que dizem os objetivos na forma da lei; e os objetivos reais indicariam a forma concreta da organização escolar.

A contradição entre os objetivos reais e os objetivos proclamados é uma das mais importantes características da ideologia liberal e do capitalismo. Mesmo os objetivos proclamados indicando as finalidades últimas e os objetivos reais, as ações concretas, isso não exime de que uns e outros entrem em franca oposição. Segundo SAVIANI (1997), “... a função de mascarar os objetivos reais através dos objetivos proclamados é exatamente a marca distintiva da ideologia liberal, dada sua condição de ideologia típica do modo de produção capitalista, a qual introduziu, pela via do ‘fetichismo da mercadoria’, a opacidade entre as relações sociais.” (1997: 191)

Associada ao tema da contradição entre objetivos reais e objetivos proclamados está a contradição existente entre igualdade formal e desigualdade real, isto é, existe correspondência direta entre objetivos reais e desigualdade real e entre objetivos proclamados e igualdade formal. Tanto a igualdade formal-objetivos proclamados e a desigualdade real-objetivos reais se confrontam na realidade concreta, isto é, na arena do mercado. O mercado – ou seja, a organização capitalista da distribuição (Cf. FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987) – é onde se defrontam proprietários aparentemente iguais, porém de fato desiguais, realizando sob a aparência da igualdade suas transações. (Cf. SAVIANI, 1997) É no mercado onde vamos encontrar as raízes do individualismo, da meritocracia e da competição; teoricamente, o liberalismo afirma que é o mercado quem permite o ingresso a todos, é democrático, já que cada um vai ter a oportunidade de ser retribuído de acordo com suas capacidades – seja no valor do seu produto ou na qualidade de seu serviço. De fato,

“Esta idea de retribuir a cada cual según sus méritos no sólo impera en la esfera económica – el mercado – sino también en la esfera política – el derecho electoral – y en la educativa – la igualdad de oportunidades –: es la meritocracia, principal forma de legitimación de nuestras sociedades desiguales y leitmotiv de la escuela.” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987: 22)

Segundo SAVIANI (1997), é no mercado onde ocorre a cisão entre a aparência e a essência, entre o direito e o fato, entre a forma e o conteúdo. Tais cisões constituem a fraqueza mas ao mesmo tempo a força da ideologia liberal, pois:

É sua força porque é mediante esse mecanismo que ela se converte em expressão universal, apresentando-se como representativa de todos os homens. Por essa via, a classe que lhe dá sustentação – a burguesia – formula em termos universais os seus interesses particulares o que a torna porta-voz

do conjunto da humanidade logrando, com isso, a hegemonia, isto é, a obtenção do consenso das demais classes em torno da legitimidade de sua direção. (SAVIANI, 1997: 191)

Para FERNÁNDEZ ENGUITA (1987), o tema da contradição igualdade formal-desigualdade real que caracteriza o modo de produção capitalista permeia todas as esferas da vida social de uma determinada comunidade e, dentre elas, a educativa. Aprende-se, por exemplo, no ocidente, do ponto de vista religioso que, segundo o cristianismo, nos ensina que todos os homens podem ser iguais diante de Deus, ou no céu, e desiguais na terra. O mesmo ocorre na esfera do direito, em que todos somos iguais perante a lei, apesar de sermos, na vida real, inteiramente diferentes. “... *el que roba, roba, tanto da que lo haga por hambre o por gusto.*” (Idem, p. 22) Também aprendemos, desde crianças, a acreditar que a escola é justa, porque aplica a todos os mesmos critérios de valoração, apesar de, na realidade, ocorrer o estabelecimento de igualdade de oportunidades escolares desiguais, que se associam às distintas oportunidades e experiências familiares de vida.

O exemplo deste tipo de contradição é o tema da universalização do ensino. Sabe-se que desde a década de 30, a educação vem sendo considerada um tema de interesse nacional. Inclusive fez parte dos cinco programas principais da plataforma eleitoral de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994, junto com a saúde, a segurança, o emprego e a reforma agrária. Assim sendo, na ocasião, a educação foi proclamada uma prioridade nacional e logo que assumiram a presidência, as autoridades começaram a adotar uma série de medidas para universalizar a educação. Tais intenções são explicitadas em diversos documentos, foram adotadas providências para que as propostas do Executivo fossem aprovadas no Congresso Nacional e o resultado do até então feito na reforma educativa começou a ser difundido pela mídia.

Dentre os documentos elaborados para tal fim, difundidos pela mídia nacional e internacional há dois de publicação recente, elaborados pelo ministro da Educação Paulo Renato de Souza. Nos documentos, encontra-se uma série de objetivos pertencentes à esfera dos objetivos proclamados, que permitem detectar algumas contradições da proposta do Executivo, já que na realidade as coisas ocorrem de maneira diferente. No documento

“Educación y desarrollo en Brasil, 1995–2000”,³ o ministro afirma que a reforma educativa emprendida pelo atual governo tem a intenção de “... *preparar al ciudadano y al país para enfrentar el siglo XXI*” através da estratégia da universalização da educação para assim poder “... *insertar el país en una economía global cada vez más anclada en el conocimiento y la innovación.*” No mesmo documento, o ministro considera que “*O Brasil pasó a considerar la enseñanza como una prioridad nacional. Además de tomar medidas destinadas a garantizar el financiamiento del sector, durante los últimos seis años aplicó de forma continua un conjunto coherente de políticas en todos los niveles de la educación brasileña.*”

A lógica que orienta a proposta é definida no seguinte parágrafo:

“Como telón de fondo de esas políticas está la comprensión de que el mundo vive un gran proceso de cambio estructural, desde el punto de vista de su historia económica, con todas las consecuencias sociales y políticas que eso significa. El modo de producir dio un salto gigantesco, lo que tuvo un enorme efecto sobre el consumo, el empleo, los salarios y, especialmente, sobre la productividad del trabajo.” (SOUZA, 2001: 68)

E a solução para a inserção nesse admirável mundo novo também é apresentada, pois,

“En ese mundo globalizado e interdependiente en una escala nunca antes vista en la historia universal, la superación de la pobreza y el surgimiento de la democracia pasan necesariamente por la capacidad de apropiación y generación del conocimiento científico y tecnológico, raíz y motor del dinamismo del capitalismo contemporáneo...” (Ídem, p.68)

ficando determinado para a educação um duplo desafio, a saber:

“... formar el individuo y preparar el país tanto para comprender un mundo nuevo cuyas bases se organizan por completo como para participar en él. Recuperar el tiempo perdido, superar las deficiencias básicas y esenciales heredadas del pasado y, al mismo tiempo, implantar la reforma educacional que exige la nueva sociedad, es una tarea gigantesca que exige de los gobiernos y la sociedad la asignación de una clara prioridad a la educación.” (Ídem, p.68)

³ Publicado pela Revista da Cepal, nº 73. Santiago de Chile, abril de 2001.

Optou-se por se alongar nas citações deste documento pelo fato de que, além de ser de publicação recente (2001) e de autoria do próprio Ministro da Educação, pode-se identificar nos quatro parágrafos selecionados a concepção de fundo que orienta o conjunto das atuais políticas educacionais além dos mitos e das contradições assinalados no começo. Apesar de se poder discordar da orientação ideológica adotada para a educação nacional, reconhece-se a existência da proposta como um todo, com diretrizes bem definidas. Porém, em que pese suas intenções, o conjunto de objetivos proclamado se confronta com o modo como a reforma vem sendo implementada, ou seja, com os objetivos reais. Isso se constata ao se analisar como, nos fatos, a educação está sendo universalizada. Recorrer-se-á a algumas fontes para identificar a contradição.

O papel a ser cumprido pelo Estado e o conceito de educação que orientam a proposta do Poder Executivo se encontram explicitados nos primeiros Títulos da LDBEN – principalmente no primeiro, Da educação,⁴ e na Exposição de Motivos e Introdução do PNE: proposta do Executivo ao Congresso Nacional. O conceito de educação e o papel do Estado para com ela são apresentados de uma forma abrangente. Já no primeiro parágrafo do art. 1º se explicitam as prioridades do governo nesta matéria – disciplinar a educação escolar, tendo, como princípio fundamental, que:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (art. 2º)

O texto do enunciado da lei estaria em completa consonância com o texto do art. 205º da Constituição Federal de 1988, a não ser por um pequeno detalhe; enquanto no texto constitucional lemos que,

⁴ Segundo o art. 1º da LDBEN, “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º. Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º. A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.”

Art. 205º. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1999a: 116)

no texto da LDBEN existe a inversão dos termos, pois a educação é definida como sendo um dever da família e do Estado.⁵ O dever do Estado com a educação seria efetivado mediante a garantia de “I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva universalização do ensino médio gratuito.” (art. 4º) De fato, o artigo regulamenta algo diferente do que se encontra na Carta Magna pois, no Item VII, & 1º, no art. 208º da Constituição Federal há que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.” O compromisso do Estado para universalizar o ensino fundamental vai ser explicitado em outras fontes. Por exemplo, no PNE também são encontradas referências sobre a universalização desse setor de ensino. No plano se determina:

Universalizar o acesso ao Ensino Fundamental e garantir a permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola, estabelecendo programas específicos de colaboração entre a União, estados e municípios para a superação dos déficits educacionais mais graves, localizados em regiões específicas do País, em zonas rurais e periferias urbanas. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 32)

Em outro documento, intitulado “Educação no Brasil: 1995 – 2001”, a educação foi definida como prioridade nacional logo no início do primeiro mandato do presidente FHC, em 1995.

O programa do governo para a educação, alicerçado na busca de igualdade de oportunidades, incorporou os princípios da universalização, descentralização, municipalização, participação da comunidade na gestão das escolas e maior controle social do gasto público e dos resultados. (BRASIL, 2001a: 08)

⁵ Conforme já se tratou no capítulo II, a inversão ocorrida com os termos nos remete às polêmicas ocorridas na aprovação da primeira LDBEN, em 1961, quando a Igreja Católica procurava defender a liberdade de ensino para justificar a intervenção do setor privado na oferta educativa escolar.

As referências à intenção de universalizar o ensino fundamental e a progressiva universalização do ensino médio também aparecem no texto da LDBEN. Porém, chama a atenção que no Título III – ‘Do direito à educação e do dever de educar’ da lei não se fale sequer uma linha sobre o direito à educação superior. A única referência que existe é encontrada no art. 4º, item I: “... acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.” Tampouco existem referências sobre o acesso à cultura superior. A organização do ensino superior é abordada através de leis específicas, pertencentes à Legislação complementar à LDBEN. Na lei de educação, as referências sobre a organização do ensino superior, encontrar-se-ão no Capítulo IV do Título V, Da Educação Superior.

Os problemas do ensino superior procuram ser solucionados na proposta de PNE através do estabelecimento de políticas que promovam sua efetiva renovação e desenvolvimento. Tais problemas “... precisam levar em consideração a questão da relação entre ensino público e ensino privado, dado que a contribuição deste último sempre foi muito elevada nesse nível de ensino, ao contrário do que acontece nos demais.” (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 49) Concomitante à exaltação das virtudes do setor privado de ensino superior, existe a desqualificação oficial do setor público, pois

O que caracteriza o sistema federal e alguns dos estaduais, como por exemplo o paulista, é o elevadíssimo custo per capita (isto é, a relação entre o total de recursos públicos utilizados e o número de alunos atendidos) que é superior ao de muitos países desenvolvidos e de duas a quatro vezes o custo per capita dos demais países latino-americanos e mesmo maior que o de países desenvolvidos. Deve-se considerar também que o sistema é extremamente irracional em termos de financiamento e que o setor público poderá, sem gastos adicionais, atender a um número bem maior de estudantes. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 51)

E qual é a solução proposta pelo Poder Executivo para o setor público de ensino superior?

Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular todo o rígido sistema atual de controle burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias e a completa revisão dos currículos mínimos constituem medidas, tão necessárias e urgentes, para adequar a Educação Superior às rápidas transformações por que passa a sociedade brasileira. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 51)

Em síntese: apesar de a educação ser definida de uma forma abrangente, sua obrigatoriedade fica restrita para os oito anos do ensino fundamental. A novidade contida no PNE de que a obrigatoriedade seria ampliada para nove anos com a inclusão das crianças de seis anos no ensino fundamental é realizada sem sequer se haver realizado, com segmentos sociais interessados nesse tipo de expansão, um exame acurado das implicações que decorrem dessa medida nos âmbitos pedagógico, financeiro e administrativo. Segundo um parecer da ANPED elaborado para analisar a proposta do MEC para o PNE,

Se aprovada a ampliação para nove séries, deverá ser feita revisão da legislação referente ao Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, considerando o aumento da população escolar a ser atendida nesse nível. Deverá haver, ainda, uma reformulação do currículo com vistas a atender às necessidades educacionais próprias da idade, acompanhada de medidas de organização da escola e de supervisão pedagógica adequada, destinada a assegurar a continuidade do processo de alfabetização, evitando a reprovação precoce das crianças. Nesse sentido, os ciclos poderão contribuir para a progressão contínua dos alunos. (ANPED, 1997a: 10-1)

Tanto os níveis anteriores (ensino infantil) quanto os posteriores ao ensino fundamental (o ensino médio e o superior) não são considerados obrigatórios. Se na Constituição Federal de 1988 há o reconhecimento do direito dos trabalhadores de terem suas crianças de 0 a 6 anos atendidas em creches e pré-escolas, no PNE aparece a afirmação de que há sérios argumentos a favor da manutenção das crianças pequenas no seu ambiente familiar nos primeiros três anos de vida. Através deste, o Estado tende a desobrigar-se do preceito constitucional para essas faixas etárias.

Mesmo tendo como uma de suas principais finalidades "... a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina." (Item IV do art. 35º da LDBEN – Lei 9.394/96), a oferta do ensino médio não é universalizada. O que se determina é que ela será progressivamente ampliada (Cf. BRASIL/MEC/INEP, 1998). Essa perspectiva ignora o ocorrido com um setor de ensino que apresenta dificuldades específicas e que historicamente foi alvo de medidas e de legislações desencontradas e improvisadas. Tal

política acaba, no dizer do parecer da ANPED (1997a), agravando a notória falta de identidade da escola média brasileira, pois:

A precária formação docente, a inexistência de professores para diversas disciplinas, a exigüidade de apoio técnico efetivo, a falta de incentivos, e a desvalorização crescente do magistério, os prédios não adequados e mal equipados (conforme revelam dados do SAEB – 95), os limitados recursos disponíveis, a vinculação profissional dos docentes a mais de uma escola e o não pagamento de horas extraclasse suficientes para que os professores possam planejar e executar um projeto escolar coletivo são algumas das conhecidas deficiências do ensino médio que impedem a instalação de uma estrutura curricular por áreas efetivamente articuladas. (ANPED, 1997a: 19)

Outro aspecto importante do ensino médio que deve ser levado em consideração é o ensino noturno. Dados do MEC indicam que 56% do número de matrículas no ensino médio correspondem ao ensino noturno. Porém, a proposta para esse setor de ensino contida no PNE não considera a ampliação de vagas no noturno e apenas para o ensino diurno. Isto evidencia uma atitude discriminatória contra aqueles que, além de querer estudar à noite, têm de trabalhar. E, do ponto de vista financeiro, a coisa fica mais grave depois que com a implantação da lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 se institui o FUNDEF, já que essa lei desobriga o governo federal a contribuir com o financiamento do ensino médio.

Parágrafo especial merece a educação de jovens e adultos. Com a regulamentação do FUNDEF, esse setor de ensino fica desamparado pois os cálculos de repasse de recursos para os estados e municípios não contabilizam aqueles alunos matriculados nos cursos de jovens e adultos. Assim sendo, o poder público se desobriga com mais um setor de ensino e de seu compromisso de assegurar ensino público e gratuito para todos os brasileiros. O caráter monetarista da medida contrasta com o proposto pela sociedade civil para tal setor, no sentido de que para esta, “... a educação de jovens e adultos deve ser compreendida, antes de tudo, como educação continuada, que supõe a decisão política e remete para a luta dos trabalhadores pelo acesso a condições mais dignas de vida.” (ANPED, 1997a: 28)

E para a Educação Superior, na LDBEN predominam as referências sobre o ensino superior como a única forma de educação (não se trata do direito ao acesso à cultura superior, por exemplo) a ser desenvolvida e ampliada através do crescimento do setor privado. Para CAGGIOLA (1999), o que de fato se tem para esse setor de ensino é um

conjunto de políticas que o governo adotou para derrubar qualquer oposição à destruição do ensino e da Universidade pública. Segundo o autor, por um lado, há a pulverização das leis e da legislação da educação superior para evitar um enfrentamento global. Essa tese da pulverização legal para evitar debates e ações globais foi instrumentalizada no próprio interior das instituições educativas, no sentido de que o que o governo promove é a concorrência individualista em todos os níveis: ENEM, exames de vestibular, Exame Nacional de Cursos Superiores ('provão'), Gratificação de Estímulo à Docência (GED), Programas de Núcleos de Excelência (PRONEX) etc., dispositivos estes que acabaram promovendo a competição entre alunos, professores, departamentos, faculdades e universidades, "... que destroem a universidade como corpo unificado destinado a atender necessidades sociais e nacionais..." (CAGGIOLA, 1999. In: ANDES, SN, 1999a: 73)

Um outro aspecto que chama a atenção da nova proposta do Executivo para a Educação Superior é o grau de abrangência ou de especialização citado no artigo 44, inciso I da LDBEN de 1996. De acordo com a nova lei de educação, o ensino superior abrangerá: a) cursos seqüências por campos de saber; b) cursos de graduação; c) cursos de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado; e, d) cursos de extensão, aberto a candidatos que atendam a requisitos preestabelecidos. Sem dúvida, a grande novidade são os cursos seqüenciais por campo de saber.

A iniciativa de implantação de cursos seqüenciais no ensino superior – ou cursos pós-secundários ou cursos de ciclo curto – responde a uma tendência detectada em termos internacionais, de querer flexibilizar os cursos universitários tradicionais, apresentando novas propostas para a crescente demanda social pelo ensino superior. Este modelo de curso superior, criado para orientar os cursos de curta duração, resgata a experiência americana dos "*junior colleges*", e dos "*community colleges*", cursos que surgiram nos EUA com a intenção de preparar quadros técnicos de nível superior ao mesmo tempo em que se responde com eles às aspirações das classes subalternas de prosseguir seus estudos nas universidades. Deste modo, as carreiras curtas no ensino superior surgem no bojo da redefinição dos processos seletivos, com a função de absorver os desclassificados nos exames vestibulares universitários. E também servem para aumentar a distância entre os freqüentadores do ensino superior de elite e aqueles que freqüentam os cursos pós-secundários, já que o objetivo é convencer a estes últimos de que quem os freqüenta não

tem aptidões para as carreiras universitárias e sim para os programas profissionalizantes. (Cf. ANDES/SN, 1999c)

O conjunto da reforma permite observar uma progressiva desobrigação do Estado para com a educação nacional no seu conjunto. Então, paira a seguinte pergunta: o que quis dizer o Ministro da Educação quando nos documentos ele afirma que a intenção do atual governo é “... *preparar al ciudadano y al país para enfrentar el siglo XXI*” para, através da estratégia da universalização da educação, poder “... *insertar el país en una economía global cada vez más anclada en el conocimiento y la innovación?*”

Se, para as autoridades, a proposta procura formar o indivíduo e inserir o país na nova ordem econômica mundial – globalizada e interdependente como nunca antes se viu na história universal – pode-se afirmar que sim, que a proposta educativa do Executivo logra seu objetivo, pois insere a educação nessa nova ordem, a partir da ótica do capital. Com um projeto ideológico bem definido, o governo vem implementando sua proposta de reforma para garantir uma nova realidade educativa, que lhe permita cumprir com os compromissos assumidos de inserir o Brasil na nova ordem mundial da produção de conhecimentos, de maneira submissa e dependente. A proposta tem como princípio determinante a estreita relação ciência – capital, que é quem determina a natureza das políticas educacionais. Assim sendo, na concepção educativa do governo a escola passa a ser o local social privilegiado da formação do novo homem para uma nova cultura, isto é, a cultura urbano-industrial que tem na organização do mundo do trabalho e do capital um dos seus principais determinantes. Porém, há controvérsias quando o assunto é o da universalização da educação.

A abrangência dos objetivos proclamados torna-se opaca pela estreiteza concreta da proposta universalista – seus objetivos reais. Além disto, com o disposto pelos textos das leis, a obrigatoriedade proposta pelo Executivo (universalização do ensino fundamental) entra em contradição com o disposto pela Constituição Federal de 1988 (o acesso ao ensino público e gratuito é direito público subjetivo), o grande pacto social vigente.

Voltando ao tema da cisão que existe entre a aparência e a essência, entre o direito e o fato, entre a forma e o conteúdo da proposta educativa do Executivo para a educação nacional, pode-se dizer que, além da existente entre os objetivos proclamados e os objetivos

reais ou entre a igualdade formal e a desigualdade real, foram identificadas outras contradições. Dentre elas, a que existe entre indivíduo e sociedade a qual se origina nas relações que se estabelecem na esfera do mercado:

“En el mercado – la organización capitalista de la distribución – podemos encontrar las raíces del individualismo, la competencia y la meritocracia. La competitividad que conforma el ethos de las sociedades occidentales – los países del Este, en cambio, han cosechado reiteradamente estrepitosos fracasos en la organización de la emulación – no es sino la expresión psicológica de lo que ocurre cotidianamente en el mercado: los poseedores de mercancías – individuos o empresas, tanto da – compiten entre sí por colocar sus productos; los trabajadores, poseedores de su fuerza de trabajo mercancía, compiten igualmente entre ellos; también la producción se organiza en parte con base en la competencia entre los trabajadores dentro del taller.” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987: 21-2)

Na sociedade capitalista, ao invés de se conceber o homem como um ser social, ele é concebido como indivíduo egoísta.

Acima de tudo, é mister evitar conceber a ‘sociedade’ uma vez mais como uma abstração com que se defronta o indivíduo. O indivíduo é o ser social. A manifestação da vida dele – ainda quando não apareça diretamente sob a forma de manifestação comunal, realizada em associação com outros homens – é, por conseguinte, uma manifestação e afirmação de vida social. (MARX, 1983: 119)

Mais adiante o autor ressalta a contradição que existe quando se pretende tratar do individual separado do social:

A vida humana individual e a vida-espécie não são coisas diferentes, conquanto o modo de existência da vida individual seja um modo necessariamente mais específico ou mais geral da vida-espécie, ou o modo de existência da vida-espécie seja um modo mais específico ou mais geral da vida individual. (Idem, p. 119)

A educação na concepção liberal é concebida como um direito do indivíduo, o indivíduo egoísta, que precisa ser formado para inserir-se num mundo novo, competitivo, para poder participar na vida produtiva dele. A exaltação da formação individual em detrimento da social está contida tanto nos conteúdos das propostas pedagógicas quanto nas relações sociais de educação que se desenvolvem no interior da instituição escolar. E a

perspectiva fica ainda mais definida quando se fazem a análise do que esta concepção de educação propõe para o currículo.

Do ponto de vista pedagógico, vê-se que deixa de existir o currículo compulsório para todo o território nacional e no seu lugar aparece a figura dos conteúdos mínimos. A flexibilidade e a abertura pedagógica agora compõem a base de sustentação dos processos de escolarização brasileiros; e o sistema de avaliação dos processos pedagógicos passou a ser nacional, sistemático e externo. Entretanto, fiéis a sua concepção liberal, as propostas pedagógicas continuam priorizando o individual em detrimento do social ou do coletivo. O ensino continua sendo simultâneo, o professor é o único responsável pelo processo pedagógico e tanto os conteúdos como os processos de aprendizagem são externos.

Estudos desenvolvidos por FERNANDEZ ENGUITA (1987) demonstram que esses procedimentos não são casuais e sua manutenção responde a uma única lógica: a de garantir – através deles, simbólica e materialmente – as relações sociais de produção. De acordo com o autor,

“La enseñanza simultánea – de implantación relativamente moderna – es decir, la organización en paralelo de la actividad de un número elevado de alumnos bajo el control de un solo profesor, representa en la escuela lo mismo que representó en el taller artesanal la introducción del modo de producción capitalista propiamente dicho – la subsunción real del trabajo en el capital, con la introducción de la división del trabajo y de la maquinaria–; el maestro – como el patrón – no trata ya simplemente de obtener unos resultados determinados, sino que organiza a su antojo el proceso mismo.”
(FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987: 24)

Tal forma de organização do trabalho escolar se traduz na falta de controle do aluno sobre o conteúdo e seu processo de ensino-aprendizagem pois, *“... igual que el trabajador carece de control sobre el producto y el proceso de su trabajo – vale decir en su alineación respecto a ellos.”* (Idem, p. 24)

O individualismo que caracteriza as práticas escolares é outra das características das propostas educativas baseadas na ótica do capital. Os alunos são os responsáveis individuais por seus processos de ensino-aprendizagem portanto eles não devem ser julgados pelo seu agir e produção coletivos. Ao ponto que, no interior da escola, tarefas idênticas se realizam em separado. Nesta perspectiva, ao ser o trabalho escolar individual, a

avaliação também o deverá ser. Segundo FERNANDEZ ENGUIA (1987), *“Las calificaciones que sancionan este trabajo y este rendimiento individuales son, por así decirlo, la metáfora del salario. El conocimiento es considerado como algo que puede ser objeto de propiedad privada, acumulable, medible.”* (Idem, p.25)

Para FERNÁNDEZ ENGUIA (1987), as relações sociais da educação têm uma vinculação direta com aquelas relações sociais que caracterizam os processos de produção no sistema capitalista contemporâneo. Ainda, considera que este tipo de relação social (as educativas) muitas vezes se aprendem com independência do conteúdo do ensino.

“El individualismo, la división del trabajo, la competencia, la insolidaridad, la convicción de que todo lo que otro gana es algo que uno pierde, la organización de la realidad en compartimientos estancos, la pérdida del punto de vista de la totalidad, la aceptación de rutinas y procesos preestablecidos, el sometimiento a la ejecución de tareas concebidas por otro, la sumisión a la autoridad, la disciplina del cuerpo, la inserción en un tiempo y un espacio organizados, etcétera, etcétera, surgen así como resultado de las relaciones sociales de la educación, se aprenden en el proceso escolar con independencia del contenido de la enseñanza.”

E mais adiante o autor explicita seu ponto de vista com respeito às propostas educativas reformistas:

“Dadas las semejantes condiciones, puede comprenderse fácilmente el porqué del fracaso de tantos y tantos intentos de transformar la enseñanza – y a los enseñados – a base de cambiar el contenido sin cambiar los métodos y el proceso de producción del conocimiento, es decir, las relaciones sociales de la educación.” (FERNÁNDEZ ENGUIA, 1987: 25)

A importância das relações sociais de educação fica evidente quando todo intento ou pretensão de querer mudar a educação pela via de uma reforma curricular bate de frente com a *“... materialidad de la organización social en que se basa su impartición.”* (Idem, p. 25)

A contradição indivíduo – sociedade não ocorre isolada, pois está vinculada a uma outra assinalada neste trabalho: à contradição entre educação alienada e educação emancipatória.

Da mesma forma que o ocorrido com o trabalhador sobre o produto e o processo do trabalho, a falta de controle do aluno sobre o conteúdo e o processo de aprendizagem caracteriza o trabalho intelectual alienado. Aqui o conhecimento é considerado algo passível de ser objeto de propriedade privada, objetivado e mensurável. (Cf. FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987) Esse par de contradições (indivíduo–sociedade e trabalho alienado–educação emancipatória) deixa às claras a relação que existe entre as relações sociais de educação e as relações sociais de produção, características do modo de produção capitalista. “... *las relaciones sociales de educación son isomorfas con las relaciones sociales de producción capitalista.*” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987: 26) Concomitantemente a isto está a compreensão de por que a escola pública, universal, gratuita e obrigatória, idealizada e realizada pela burguesia não tenha passado de um instrumento a serviço da reprodução das relações sociais previamente estabelecidas pelo *status quo*:

Tal como o trabalho alienado: 1) aliena a natureza do homem e 2) aliena o homem de si mesmo, de sua própria função ativa, de sua atividade vital, assim também o aliena da espécie. Ele transforma a vida em espécie em uma forma de vida individual. Em primeiro lugar, ele aliena a vida da espécie e a vida individual, e posteriormente transforma a segunda, como uma abstração, em finalidade da primeira, também em sua forma abstrata e alienada. (MARX, 1983: 95)

Esta perspectiva individualista e alienada entra em confronto com a vida social pois,

... o caráter social é o caráter universal de todo movimento; da mesma forma que a sociedade produz o homem como homem, também ela é produzida por ele. A atividade e o espírito são sociais em seu conteúdo, assim como em sua origem; eles são atividade social e espírito social. A significação humana da natureza só existe para o homem social, porque só neste caso a natureza é a base da própria experiência humana dele e um elemento vital da realidade humana. (...) Logo, a sociedade é a união efetiva do homem com a natureza, a verdadeira ressurreição da natureza, o naturalismo realizado do homem e o humanismo realizado da natureza. (Idem, p. 118)

Longe de fomentar a cooperação, a escola fomenta a competição entre seus membros. “... *en la escuela los niños aprenden que hay cosas que ‘deben’ hacer solos, empiezan a hacerlas solos y son llevados a aceptar la responsabilidad y la contabilidad individuales por su trabajo.*” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987: 77) Os processos de individualização e alienação do processo ensino-aprendizagem são fomentados através da

realização de provas e exames, processos seletivos etc. Com eles se preparam, desde bem cedo na escola, as crianças para a futura divisão dos trabalhadores, enquanto possuidores individuais de força de trabalho no mercado. Os processos de individualização e de alienação se consolidam com os sistemas de motivações e de recompensas extrínsecos. Com este tipo de motivações e recompensas, a isomorfia entre as relações sociais de produção e as relações sociais de educação é uma vez mais comprovada:

“El trabajador, incapaz de identificarse con su trabajo, lo evalúa en términos de salario, rentabilidad, tiempo libre y vacaciones, prestigio, posición social, etcétera, pues son muy pocos los empleos que autorizan una alta valoración extrínseca. Al estudiante que no encuentra motivaciones no satisfacciones intrínsecas no en el proceso ni en el producto de su trabajo – ni en el aprendizaje no en los conocimientos a adquirir –, se le motiva por medio de notas, calificaciones para llevar a casa, vacaciones perdidas por suspender o bicicletas regaladas por aprobar, clasificaciones, premios, exposiciones a la reprobación de sus compañeros, por la posibilidad de acceder a un grado superior o por la promesa de un futuro profesional mejor. Las notas y los títulos son, por así decirlo, la metáfora del salario, el status.” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987: 77-8)

Finalmente, tratar-se-á da contradição que existe entre escola e capitalismo, ou seja, da que existe entre estruturas democráticas e totalitárias. A contradição diz respeito a que a educação – localizada na esfera do Estado – e organizada em torno dos direitos da pessoa – a democracia – deve preparar seus alunos para integrá-los no mundo da produção, que como se sabe, nas sociedades capitalistas está organizado em torno dos direitos da propriedade – totalitária. (Cf. FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987) Além disto, está o fato de que o binômio Estado democrático-produção totalitária existe em alguns poucos cantos do mundo, pois:

“Hasta los niños saben que el binomio Estado democrático-producción totalitaria sólo existe en algunos sitios. La mayor parte de la humanidad que tiene la desgracia de vivir en una economía capitalista tiene también la de soportar regímenes totalitarios o autoritarios. Por otro lado, la economía no es solamente producción y totalitarismo, sino también circulación y democracia, aunque lo primero sea lo más importante.” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1987: 142-3)

De fato, o capitalismo é a unidade contraditória entre produção e circulação. E o Estado capitalista tem a função de garantir a manutenção das condições sociais de produção

e circulação, podendo organizar-se de maneira isomorfa em qualquer delas. E segundo o autor, de ninguém escapa a idéia de que o mercado, o direito natural, o direito eleitoral e a meritocracia escolar estão orientados pelo mesmo padrão: o padrão do mercado, o padrão da circulação.

“Dicho más taxativamente, el Estado democrático es la expresión política de la circulación. Pero es igualmente cierto que el capitalismo presenta una tendencia a organizar la sociedad en una forma igualmente totalitaria que la producción, especialmente en el período del capitalismo monopolista. (Hilferding, 1923. El Estado totalitario es la expresión política de la producción.” (Idem, p. 145)

Portanto, a contradição circulação-produção e democracia-totalitarismo vivem no interior do próprio Estado democrático.

Perante essas considerações, concordamos com o autor quando ele afirma que a escola, instituição que se encontra na esfera do Estado – democrática – prepara seus alunos para inserirem-se no mundo da produção – totalitário –. A escola organiza suas atividades em função dos direitos das pessoas, porém ela prepara para outro tipo de direitos – os da propriedade privada. As contradições existem no interior da instituição escolar pois,

“... en el interior mismo de las escuelas se manifiesta la unidad contradictoria de totalitarismo y democracia en el capitalismo: mientras, por una parte, la escuela se basa o tiende a basarse en la igualdad formal (acceso inicial, currículo inicial común, patrón único de evaluación, etcétera, aunque no se nos debe escapar que tampoco es enteramente cierto), y subrayamos el adjetivo formal, pues es una igualdad que se superpone a las desigualdades de clase, etcétera, por otra presenta una estructura y un funcionamiento interno claramente autoritarios. (...) Pero, de cualquier manera, el alumnado o estudiante vive a la vez una educación democrática (lo ya dicho, pero también el discurso escolar dominante: la igualdad de oportunidades, gratificación proporcional, desarrollo personal... y hasta educación compensatoria) y una educación totalitaria (autoridad de la institución y del maestro, currículum y pedagogía impuestos y también parte, al menos, del mensaje transmitido.” (FERNANDEZ ENGUITA, 1987: 146)

O tema da contradição escola-capitalismo também se apoiou na questão de uma proclamada igualdade formal, que o discurso das autoridades escolares brasileiras vem veiculando, através da mídia: a igualdade de oportunidades. Neste trabalho definiu-se o assunto da igualdade de oportunidades como um dos mitos que caracterizam a proposta

educativa do governo. Segundo BOWLES & GINTIS (1985), as estratégias liberais propostas para o logro da igualdade econômica têm-se apoiado e fundamentado numa concepção equivocada da evolução histórica do sistema educativo. Segundo estes autores,

“A la vuelta de los años, la educación nunca ha sido una fuerza eficaz para lograr la igualdad económica. A partir de la primera guerra mundial, se ha registrado un incremento impresionante del nivel general de la educación en los Estados Unidos, así como una considerable igualdad en su distribución entre individuos. Sin embargo, la movilidad económica – es decir, la medida en que el éxito económico (los ingresos o el estatus ocupacional) es independiente de los antecedentes familiares en los logros educativos (años de instrucción escolar) ha permanecido sustancialmente constante.” (1985: 19)

Há que se reconhecer que a falácia da afirmação de que a educação contribui para igualar as oportunidades sociais na sociedade capitalista se baseia na não consideração de que os graus de desigualdade econômica e de desenvolvimento pessoal das pessoas dependem maioritariamente do mercado, da propriedade e das relações de poder que definem as relações sociais capitalistas. Ainda BOWLES & GINTIS vão mais longe ao afirmar que as mudanças básicas nos graus de desigualdade se apresentam quase que exclusivamente, e de forma indireta, nos processos de acumulação de capital, de crescimento econômico e através das mudanças de poder entre os grupos comprometidos com as atividades econômicas. Além de tudo isto, é importante lembrar que o sistema educativo, da forma que ele foi conformado e constituído, fomenta a perpetuação das relações sociais que caracterizam a vida econômica, pois *“Las escuelas fomentan la desigualdad legítima mediante la manera ostensiblemente meritocrática con que recompensan y promueven a los estudiantes, y con que les asignan a diferentes cargos dentro de la jerarquía ocupacional.”* (Idem, p. 23)

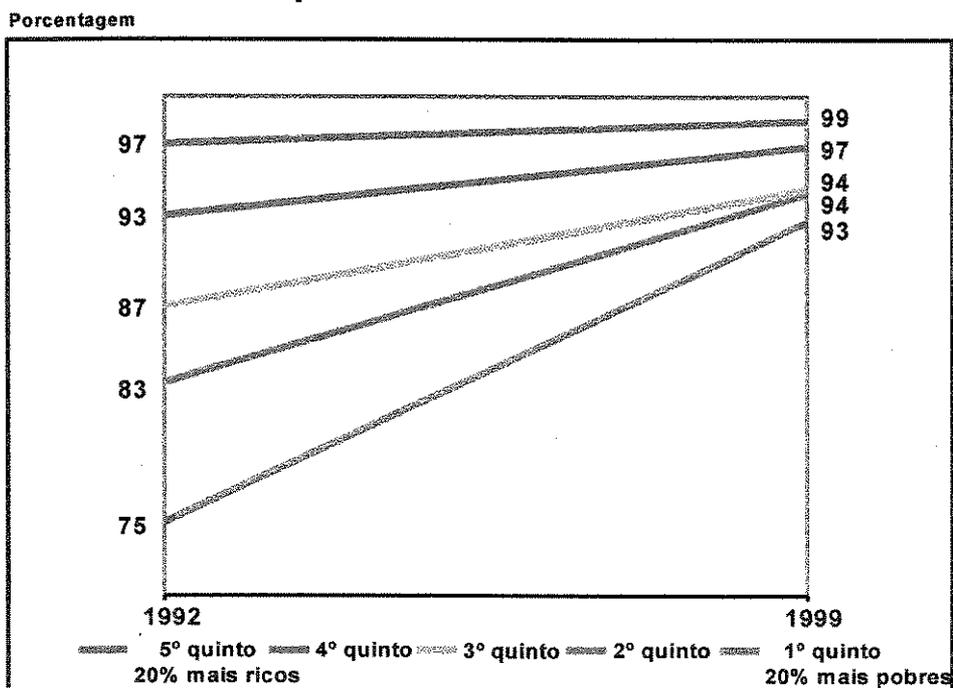
Proposta pelos reformadores da educação de diversos países (indistintamente centrais e periféricos), o tema das oportunidades educativas tem-se propagado velozmente no último século; à semelhança do colonizador americano do século XIX, os estudantes do fim do século XX ainda precisam perceber a fantasia da proposta que, como ocorreu com as reformas realizadas nos Estados Unidos desde os anos cinquenta, o sistema educativo tem sido incapaz de sustentar como mito o da igualdade de oportunidades e do desenvolvimento pessoal. (Cf. BOWLES & GINTIS, 1985)

Os mitos e as contradições supracitadas ajudam a comprovar que a proposta educativa do MEC para a educação nacional é uma falácia de reforma. Ao analisarem-se os últimos documentos elaborados pelo Ministério da Educação (“Fatos sobre a educação no Brasil”, o Censo Escolar do ano 2001, os exames do ENEM 2000, o Informe Pisa 2000 e o documento “EFA 2000 – Educação Para Todos: avaliação do ano 2000. Informe Nacional”), constata-se que o processo de reformas empreendido pelo governo não solucionou, ao menos até agora, os endêmicos problemas educativos brasileiros. Apesar dos ‘ganhos’ quantitativos constatados, do ponto de vista qualitativo, os resultados educativos da proposta oficial não atingem a ensejada solução para os problemas educativos contemporâneos.

As contradições constatadas no conjunto da proposta e os mitos se localizam nas fontes e nos documentos mais recentes, elaborados pelo próprio Ministério da Educação. Por exemplo, ao analisam-se os dados apresentados no documento “Fatos sobre a Educação no Brasil 1994–2001”, constata-se que, apesar de haver logrado uma franca expansão da universalização do ensino para a população de 7 a 14 anos (em 2000 se atinge 96%) e de haver-se logrado diminuir percentualmente as diferenças entre as crianças das duas camadas opostas de renda (existe hoje uma diferença de 6% - ver gráfico 11) e também as diferenças que existem entre as crianças negras e brancas (a escolarização das crianças brancas é apenas 6% superior à das crianças negras – ver gráfico 12), do ponto de vista qualitativo, a soma das taxas de repetência e de evasão atingem 26,4% dos alunos. (taxa de repetência: 21,6% e a taxa de evasão: 4,8%)

Gráfico 11

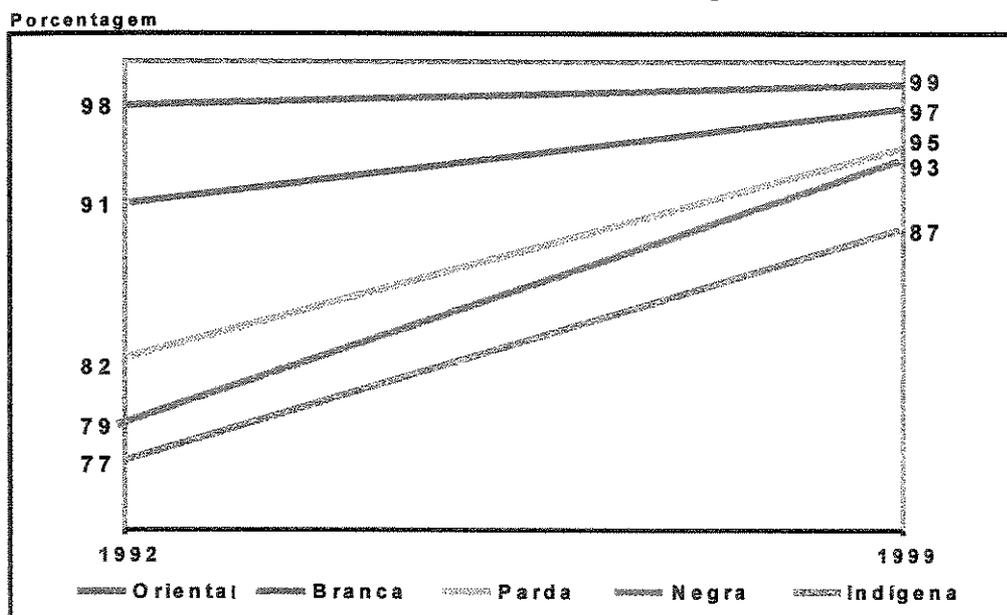
Frequência na Escola de Crianças de 7 a 14 anos, por níveis de renda



Fonte: BRASIL/MEC. *Fatos sobre a Educação no Brasil 1994 – 2001*. Brasília: 2001.

Gráfico 12

Frequência na Escola de Crianças de 7 a 14 anos, segundo Cor



Ao tratar do ensino médio, o documento reconhece as dificuldades existentes para promover o fluxo escolar pois é grande o número de estudantes que encontram dificuldades para concluir seus estudos no ensino médio. Se, em 1995, os cálculos de fluxo escolar estimavam 71 concludentes para cada 100 ingressos, os dados de 1999 indicam uma taxa de 78 concludentes para cada 100 ingressos. Ao tratar do ensino superior, o documento indica que nos seis anos que vão de 1994 a 2000, esse setor de ensino incorporou um milhão de novos estudantes. Ao contrário do que ocorre na educação básica – onde a rede pública é majoritária – no ensino superior o setor privado tem uma participação expressiva. E no documento se ressalta o fato de que, graças aos cursos abertos pelas instituições particulares, foi possível o acesso de grande número de estudantes ao ensino superior, principalmente na área das ciências sociais aplicadas que abrange, entre outros, os cursos de administração, direito, comunicação, economia e ciências contábeis.

Mas o que deixa transparecer o documento? Que a universalização do ensino ficou restrita ao ensino fundamental; apesar de suas dificuldades históricas, o ensino médio não foi considerado prioridade nacional e ainda continua com dificuldades de dar conta dos seus desafios históricos; e ainda que a expansão de vagas ocorrida no ensino superior respondeu à abertura deste setor de ensino aos destinos do mercado e do setor empresarial que, investindo em universidades de ensino, faculdades isoladas e em centros universitários institucionalizaram a quebra da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, que segundo a Constituição Federal de 1988 deveria caracterizar as universidades brasileiras.

As carências qualitativas, que estiveram historicamente presentes no ensino médio, também ficaram evidenciadas pelos dados apresentados pelo último ENEM. De acordo com o Jornal O Dia, de 06 de dezembro de 2001, o universo de 1.600.000 alunos que realizou a prova com 63 questões de múltipla escolha obteve como média o conceito 4,2. O desempenho obtido em 2001 é bem inferior ao obtido no ENEM anterior (do ano 2000), quando a média geral atingiu os 5,2 pontos. Para a prova de redação, a média de 52,58 do ano 2001 também foi inferior à média do ano 2000, que foi de 6,87. GERHARDT (2002) percebeu que as justificativas encontradas pelas autoridades educativas apelaram à existência das diferenças de renda, que faz concentrar seus extremos nos setores público e privado, pois:

Maria Helena Guimarães de Castro, por sua vez, fortalece a opinião de Paulo Renato com o luxuoso auxílio dos números: 60 por cento dos inscritos no Enem provêm de famílias com renda abaixo de cinco salários mínimos. Na comparação dos percentuais, quem veio das escolas particulares sempre leva a melhor, e o último dos dados oferecidos é o mais escandaloso: 25,7 por cento dos alunos da rede particular ficaram na faixa de bom a excelente na redação; entre os da rede pública, apenas 7,3 por cento obtiveram essas qualificações. (GERHARDT, 2002: 28)

Além de justificar o fracasso dos resultados na desigual distribuição de renda, as autoridades educativas já identificaram o ‘principal responsável’: o professor. Em depoimento para a imprensa realizado pela secretária de Educação do Rio de Janeiro, professora Regina de Assis, lê-se que “... o êxito e o fracasso do estudante depende do professor; (..) os professores ainda acreditam que vão ensinar crianças a ler usando cartilha. Não é isso. E, com a formação que têm hoje, os professores não sabem ensinar bem.” (In: GERHARDT, 2002: 28)

As carências e as limitações próprias da proposta do Poder Executivo para a educação nacional também são tratadas no documento oficial “EFA 2000 – Educação para Todos. Avaliação do ano 2000”. Neste documento, foram apresentadas análises dos dados colhidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB),⁶ do desempenho educacional nacional no ensino fundamental. A análise comparada dos resultados do SAEB dos anos 1995 e 1997 – além de permitir, pela primeira vez no Brasil, o acompanhamento da evolução da aprendizagem dos alunos nos sistemas estaduais de ensino – permite constatar que, do ponto de vista qualitativo, não houve melhorias e sim o contrário: uma queda significativa nas médias das provas de proficiência em matemática e em língua portuguesa.⁷ (ver: gráfico 13 – Proficiência média por série em Matemática –

⁶ A cada dois anos são levantados dados para verificar o desempenho dos alunos mediante testes de rendimento e da investigação dos fatores socioeconômicos e contextuais que, na opinião das autoridades educativas, interferem na aprendizagem. Os testes visam aferir a proficiência do aluno, entendida como “... um conjunto de competências e habilidades evidenciadas pelo desempenho dos estudantes, nas disciplinas avaliadas: ‘o que o aluno sabe e é capaz de fazer’, isto é, o conhecimento, o nível de desenvolvimento cognitivo e as habilidades instrumentais adquiridas, na sua passagem pela escola.” (BRASIL/INEP, 2000: 82)

⁷ Segundo o informe EFA 2000, o procedimento utilizado para a construção da escala única – que possibilita a comparação dos resultados do SAEB/95 e do SAEB/97 – foi o da determinação conjunta dos parâmetros estatísticos de todos os itens das provas utilizados nesses dois ciclos,

Brasil e Regiões, 1995–1997, o quadro 1 – Posição das Unidades da Federação, em relação à variação da média de proficiência em Matemática, 1995–1997; o gráfico 14 – Proficiência média por série em Língua Portuguesa – Brasil e Regiões, 1995–1997 e quadro 2 – Posição das unidades da Federação em relação à variação da média de proficiência em Língua Portuguesa – 1995-1997)

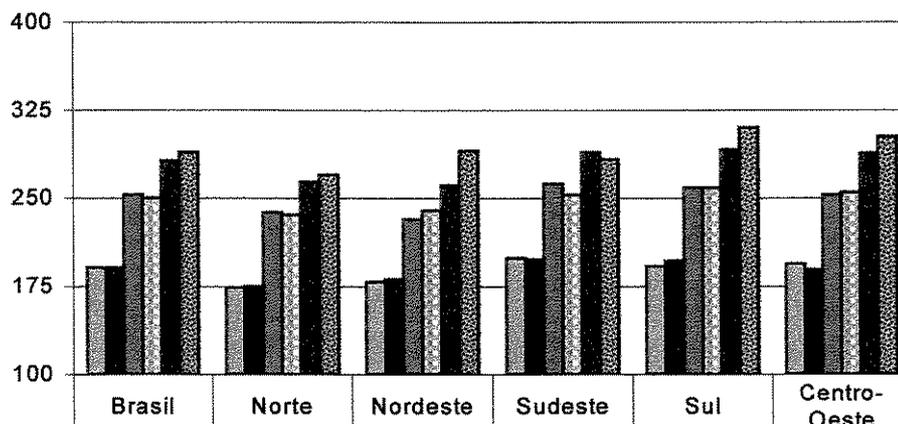
As carências detectadas nessas proficiências chamaram a atenção dos autores do documento, pois:

Os resultados da avaliação da educação básica indicam que garantir a aprendizagem desejável para todos os alunos ainda é um grande desafio para o sistema educacional brasileiro. Para superar esse quadro, é preciso continuar buscando o aperfeiçoamento e uma melhor adequação da formação e da prática dos professores das séries iniciais do ensino fundamental, de forma a ampliar o conhecimento e o uso de métodos mais efetivos e inovadores. É imperativo avaliar a qualidade dos recursos de ensino que estão sendo utilizados e, até mesmo, rever as propostas curriculares em vigor, pois somente com base nesse conhecimento é possível definir e implementar alternativas de intervenção que melhorem as oportunidades e os níveis de aprendizagem dos alunos. (BRASIL/INEP, 2000: 86)

Além disto, os resultados do SAEB/1997 trouxeram a comprovação de um dado importante que diz respeito às grandes diferenças regionais que existem hoje: os desníveis para a 4ª série do ensino fundamental. Elas são tão acentuadas, que a diferença existente entre os alunos que obtiveram as menores e as maiores proficiências no Brasil é de 155 pontos em matemática, de 190 pontos em Língua Portuguesa e de 166 pontos em Ciências. Essas diferenças aparecem apresentando dados semelhantes em todas as unidades da Federação. (Cf. BRASIL/INEP 2000)

com base na Teoria de Resposta ao item – TRI, por meio de um processo denominado ‘calibração’, feito como o software estatístico Bilog-MG (Zimowski, Muraki, Mislevy Bock, 1995). Isso permitiu obter uma escala para as disciplinas matemáticas e língua portuguesa com os resultados dos dois anos. (Cf. BRASIL/INEP, 2000)

**Gráfico 13 – Proficiência média por série em Matemática
Brasil e Regiões, 1995 – 1997**



	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
4ª série E. Fundamental 1995	191	174	179	199	192	194
4ª série E. Fundamental 1997	191	175	181	198	197	189
8ª série E. Fundamental 1995	253	238	232	262	259	253
8ª série E. Fundamental 1997	250	236	240	253	259	255
3ª série E. Médio 1995	282	264	261	289	291	288
3ª série E. Médio 1997	289	270	290	283	310	302

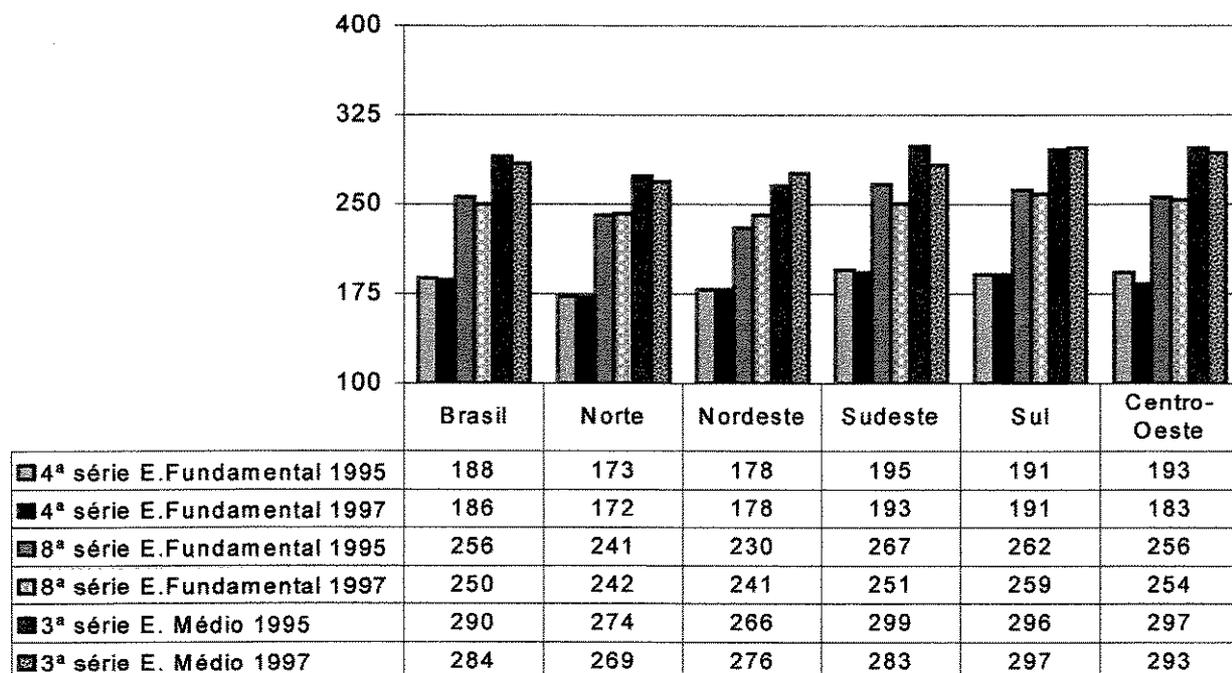
FONTE: INEP. “EFA 2000 –Educação para Todos: avaliação do ano 2000.” Brasília: 2000.

Quadro 1 – Posição das unidades da Federação em relação à variação da média de proficiência em Matemática, – 1995-1997

Série	Variação das médias entre 1995 e 1997		
	Queda da média (diminuição estatisticamente significativa)	Estabilidade (diferença estatisticamente não significativa)	Aumento da média (aumento estatisticamente significativo)
4ª ensino fundamental	RR, DF	BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO	
8ª ensino fundamental	RR, SP, DF	BR, N, SE, S, CO RO, AC, AM, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, PR, RS, MT, GO	NE SC, MS
3ª ensino médio		BR, N, SE, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PB, AL, SE, ES, RJ, SP, PR, MT, GO, DF	NE, S PI, CE, RN, PE, BA, MG, SC, RS, MS

FONTE: INEP. “EFA 2000 –Educação para Todos: avaliação do ano 2000.” Brasília: 2000.

**Gráfico 14 – Proficiência média por série em Língua Portuguesa
Brasil e Regiões, 1995 – 1997**



FONTE: INEP. “EFA 2000 –Educação para Todos: avaliação do ano 2000.” Brasília: 2000.

Quadro 2 – Posição das unidades da Federação em relação à variação da média de proficiência em Língua Portuguesa – 1995-1997

Série	Variação das médias entre 1995 e 1997		
	Queda da média (diminuição estatisticamente significativa)	Estabilidade (diferença estatisticamente não significativa)	Aumento da média (aumento estatisticamente significativo)
4ª ensino fundamental	CO RJ, GO, DF	BR, N, NE, SE, S RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, SP, PR, RS, MS, MT	MG
8ª ensino fundamental	BR, SE ES, SP	N, S, CO AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, RJ, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF	NE RO
3ª ensino médio	BR, SE SP	N, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, CE, RN, PB, AL, SE, BA, ES, RJ, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF	NE PI, PE, MG

FONTE: INEP. “EFA 2000 –Educação para Todos: avaliação do ano 2000.” Brasília: 2000.

Os principais resultados do SAEB/97 confirmam tendências negativas já existentes no ensino nacional, identificadas em levantamentos anteriores. Dentre várias, no documento são ressaltadas as seguintes:

- Heterogeneidade dos sistemas de ensino – há uma grande diferenciação entre as escolas, tanto em termos de instalações e recursos pedagógicos disponíveis quanto em relação ao rendimento dos alunos. É possível verificar grandes diferenças de médias de proficiência entre regiões, redes de ensino, zona urbana e rural e também dentro de cada Estado.

Estudos dedicados a identificar fatores explicativos da aprendizagem indicam que parte do desempenho dos alunos brasileiros está condicionada ou fortemente associada ao tipo de infra-estrutura que a escola apresenta. Assim sendo, há poucas possibilidades de que escolas mal instaladas, mal equipadas e sem recursos sejam bem-sucedidas.

- Descompasso entre currículo proposto e desempenho dos alunos – os resultados obtidos confirmam a pouca efetividade do currículo proposto ou indicado, uma vez que não está sendo aprendido de forma satisfatória. É pequeno o número de alunos que apresentam um desempenho próximo do que seria desejável, em relação à proposta curricular. Para o conjunto das disciplinas avaliadas, os dados apontam a grande distância que parece existir entre o que é proposto nos currículos e, por consequência, entre o que é esperado, em termos de desempenho dos alunos, e o que os alunos, de fato, estão sendo capazes de aprender e realizar. De maneira geral, o desempenho dos alunos está aquém do que é preconizado para o momento de escolaridade que atravessam. Esta tendência acentua-se, principalmente, a partir da segunda metade do ensino fundamental e ao longo do ensino médio.
- Distorção idade/série repercute, negativamente, no aproveitamento do aluno – o desempenho dos alunos com idade acima da recomendada para a sua série tende a ser inferior ao daqueles que estão na idade indicada. A partir dessa evidência, é possível constatar que a reprovação, em vez de significar uma nova oportunidade de aprendizagem para o aluno, acaba tornando-se um obstáculo ao seu desenvolvimento.
- Associação entre o desempenho dos alunos e o nível de escolaridade dos professores – o desempenho médio dos alunos é melhor quando é maior o nível de escolaridade do professor. O mais surpreendente, porém, foi observar que a média da proficiência dos alunos que têm professores de nível superior, mas que não possuem cursos de Licenciatura, supera a média dos alunos cujos professores são licenciados. Este fenômeno é constante, em todas as séries e disciplinas avaliadas.
- Grau de escolarização dos pais influencia desempenho dos alunos – nota-se uma tendência de crescimento das médias de proficiência dos alunos à medida que se eleva o grau de escolarização do pai e da

mãe, o que mostra a influência de fatores socioeconômicos na aprendizagem.

- Baixa equidade em termos de aprendizagem – uma das maneiras de se obter informações sobre o grau de equidade existente na aprendizagem dos alunos é a verificação das percentagens de estudantes de cada série que estão acima de cada um dos níveis de desempenho nas escalas. É desejável que a maior parte, senão a totalidade dos alunos, apresente desempenho semelhante. Os resultados mostrados nas tabelas a seguir indicam que a equidade ainda é um desafio. (FONTE: BRASIL/INEP, 2000: 82-3)

Lembre-se de que o conjunto de carências assinaladas corresponde àquele setor de ensino que desde a aprovação da LDBEN em dezembro de 1996 passou a ser considerado como ‘prioridade nacional’, recebeu melhores investimentos e focalizou o esforço das autoridades orçamentária e curricularmente. (ver Tabela 9 – Gastos com a educação)

Tabela 9 - Gasto público com educação por programas – governo geral consolidado – Brasil – 1995 (em percentual do PIB: R\$ 814.073.365.500*)

Especificação do Programa	Governo Geral Consolidado
Administração	0,76
Educação da Criança de 0 a 6 anos	0,22
Ensino Fundamental	1,46
Ensino Médio	0,37
Ensino Superior	0,96
Educação Física e Desportos	0,14
Assistência a Educandos	0,18
Educação Especial	0,05
Assistência e Previdência em Educação	0,49
Total Geral	4,62

(*) Valores em R\$ de 1997.

FONTE: INEP. “EFA 2000 –Educação para Todos: avaliação do ano 2000.” Brasília: 2000.

Resumidamente, da análise dos dados pode-se deduzir que o que vem ocorrendo com a educação nacional se deve às políticas desenvolvidas até então a partir de leis educativas ‘mínimas’, à falta de orientação que existe hoje na educação e à comprovada

inexistência de um Sistema Nacional de Educação, necessário para dotar de coerência a educação nacional. No item “Consciência pública, instituições políticas e capacidades nacionais” do EFA 2000, lê-se que:

A extensão e a heterogeneidade do País, assim como a autonomia dos sistemas municipais e estaduais, que são extremamente positivas, cria um problema de coordenação da política educacional. Acrescenta-se a esta dificuldade o fato de que muitas vezes a cada mudança de governo, subsequente às eleições, os novos dirigentes tendem a abandonar as iniciativas anteriores e a criar novos projetos que, com freqüência, não terão sequer tempo para executar. Essas dificuldades, próprias de uma democracia recente e ainda em fase de consolidação, como a brasileira, só poderão ser superadas em longo prazo. (BRASIL/INEP, 2000: 104)

Mais adiante a crítica é mais explícita, pois:

Este é, na verdade, um dos efeitos contraditórios da fragmentação do sistema, causada pela excessiva descentralização do federalismo brasileiro. Os movimentos organizados nacionalmente não conseguem atuar junto aos 5.606 municípios, cada um com sua política educacional própria, nem mesmo junto aos 27 Estados, embora a responsabilidade caiba, primordialmente, a essas instâncias locais. O governo federal aparece, então, como a instância mais visível para atrair todas as reivindicações e todas as críticas, independentemente de ter ou não a responsabilidade direta pela ação e pela solução dos problemas.

A segunda distorção que leva à falta de reconhecimento do progresso alcançado diz respeito a uma visão muito fragmentada do conjunto do sistema. Cada setor da sociedade e de cada ONG tende a considerar, apenas, os problemas que a afetam, diretamente. De um lado, ignora-se a divisão de responsabilidades entre governo federal, Estados e municípios; de outro, os atores trabalham em função de níveis ou modalidades de ensino muito específico: creches, educação indígena, crianças portadoras de necessidades especiais, educação de jovens e adultos, etc. Assim, os movimentos sociais e as ONG's elaboram seus próprios ideais de atendimento, que sempre demandam recursos adicionais. (BRASIL/INEP, 2000: 105)

Além do problema da falta de organização das políticas e da existência simultânea de vários sistemas educativos, o item aborda um tema central: o da questão orçamentária. Segundo o documento, é preciso reconhecer que a prolongada estagnação econômica do país tem impedido um aumento substancial no orçamento para a educação. Entretanto, a posição do governo é a de que a eliminação do desvio de verbas, o combate à má aplicação

dos recursos e o combate à ineficiência da gestão do sistema são até mais importantes do que elevar o montante destinado à educação. (Cf. BRASIL/INEP, 2000)

Outro assunto que desqualifica a proposta do Poder Executivo para a educação nacional é a orientação ‘mercadológica’ que caracteriza o conjunto de sua proposta. Para tratar disto, serão feitas referências sobre o que vem ocorrendo com o ensino superior.

Os números do último Censo da Educação Superior do MEC, do ano 2000, indicam que houve uma expansão nesse setor de ensino. As 851 instituições de ensino superior (IES) que existiam em 1994 aumentaram para 973, em 1998. O setor de ensino superior privado foi o responsável pelo aumento; a quantidade de instituições privadas que pertencem a esse setor é de 82,5%. (ver Tabela 10 – Expansão da rede de instituições de educação superior – IES – por natureza de dependência e dependência administrativa) Para os 2.858.016 inscritos para realizar o exame vestibular, foram oferecidas 776.032 vagas. Estas últimas corresponderam à soma das oferecidas pelas IES federais (90.788), pelas Estaduais (70.670), pelas municipais (44.267) e pelas IES privadas (570.306). O aumento da quantidade de IES privadas é consequência das políticas neoliberais adotadas para o ensino superior, em que o Estado se desobriga da manutenção das IES e transfere a expansão para as iniciativas privadas. Ao invés da abertura de novas instituições públicas, o que se verifica é a abertura indiscriminada de instituições particulares, premiadas quase sempre com incentivos e apoios feitos na forma de empréstimos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ao invés da oferta de ensino gratuito, o que se oferece aos jovens é o ‘Crédito Educativo’, uma forma de financiamento para que os alunos possam pagar as mensalidades, financiamento este a ser devolvido, corrigido, após a conclusão do curso.

O déficit de vagas, que atinge a 2.081.985 estudantes de um total de 15.856.500 de jovens de 18 a 24 anos, deixa às claras os problemas pelos quais este setor de ensino vem passando. A lógica empresarial que orienta o conjunto das políticas públicas aprovadas para este setor piora o problema, já que o que norteia a instalação de um estabelecimento de ensino não é mais o ‘desenvolvimento nacional’ e sim as ‘possibilidades lucrativas’ dos seus donos.

Tabela 10 – Expansão da rede de instituições de educação superior (IES) por natureza de dependência e dependência administrativa

IES (natureza e dependência administrativa)	1994	1996	1998
UNIVERSIDADES (total)	127	136	153
Federais	39	39	39
Estaduais	25	27	30
Municipais	04	06	08
Privadas	59	64	76
FACULDADES INTEGRADAS – CENTROS UNIVERSITÁRIOS (total)	87	143	93
Federais	-	-	-
Estaduais	-	04	-
Municipais	03	07	-
Privados	84	132	93
ESTABELECIMENTOS ISOLADOS (total)	637	643	727
Federais	18	18	18
Estaduais	48	43	44
Municipais	81	67	70
Privados	490	515	595
TOTAL DE IES	851	922	973
IES (dependência administrativa)	1994	1996	1998
Federais	57	57	57
Estaduais	73	74	74
Municipais	88	80	78
Privadas	633	711	764
TOTAL	851	922	973

FONTE: INEP/MEC. Evolução do ensino superior: 1980 – 1998 (Brasília, DF) In: FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Caderno do III CONED*. Brasília: CONED, 2000.

Pesquisas feitas por GIOIELLI e BERTOLUCCI (2001) demonstram que na ‘briga’ por clientes ‘vale tudo’:

... os atrativos para a venda do produto educação vão além de bons preços. (...) Uma boa localização, próxima a metrô, trens e terminais de ônibus, ou boas instalações podem ser uma saída. Cursos noturnos, outra. A nova onda parece ser oferecer processos seletivos sem exames, diplomas mais rápidos e cursos flexíveis. (GIOIELLI e BERTOLUCCI, 2001: 25)

A proliferação de estabelecimentos de ensino superior privado e de baixa qualidade se ancora nas análises desenvolvidas pelas autoridades educativas. Por exemplo, na proposta de PNE elaborada pelo Executivo para o Congresso Nacional há que:

A manutenção das universidades de pesquisa, que constituem suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País, não se realizará sem o fortalecimento do setor público. Não há, por outro lado, possibilidade de expansão que dispense a colaboração das instituições privadas. Deve-se assegurar, portanto, o equilíbrio entre os setores público e privado no processo de expansão. (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 49).

A expansão das instituições privadas é apoiada e subsidiada pelo Poder Público; este tipo de apoio contrasta com o ocorrido com o setor público de ensino, principalmente com a redução do financiamento ocorrido para as universidades federais: em apenas dois anos, o BNDES liberou R\$ 750 milhões para as instituições privadas. (Cf. LUCAS e LEHER, 2002: 255)

A situação fica ainda mais grave se se pondera onde esses estabelecimentos de ensino são abertos: 61, 5% do total de estabelecimentos privados se encontra na Região Sudeste – só no Estado de São Paulo existem 318 – e na Região Norte, 3,4% “O que determina a abertura de cursos não é mais a necessidade de desenvolvimento, e sim o poderio econômico, a densidade demográfica e o potencial de mercado da região.” (GIOIELLI e BERTOLUCCI, 2001: 25) Do 100%, das instituições privadas, as universidades representam o 9,1%.

Para as iniciativas empresariais, o que vale é oferecer um produto vendável para mais pessoas e com margens de lucro vantajosas, ainda que com baixa qualidade de ensino. A pesquisa e a extensão, por exemplo, características não obrigatórias nas faculdades mas importantes na formação do profissional, são deixadas de lado. Recorrendo à idéia da fábrica de diplomas, o que conta no final é ter consumidores para o produto à venda: a educação. (GIOIELLI e BERTOLUCCI, 2001: 25)

As diferenças educativas regionais e estaduais também se manifestam no nível da pós-graduação. Em matéria de desigualdade, as diferenças ainda cresceram numa proporção maior do que na década de oitenta, pois:

De cada 100 alunos de doutorado no país, apenas 0,7 está na região Norte e 3,8 estão no Nordeste. Já o Sudeste concentra 78,8% dos 30.302 doutorandos do Brasil. A distribuição dos recursos do CNPq para bolsas de estudo e fomento à pesquisa aprofunda as desigualdades regionais. Em São Paulo, além disso, o número de bolsas concedidas pela FAPESP, de acordo com o seu informativo, cresceu 88% em dois anos (1996-1998), aumentando as desigualdades. (CAGGIOLA, 1999. In: ANDES/SN, 1999c: 73)

Com este tipo de orientação política, a educação dificilmente contribuirá para a superação das históricas diferenças regionais, tanto em matéria educativa quanto nas formas de distribuição da renda. (Ver mapas Índice de Educação – anos 1970, 1980, 1991 e 1996 e mapas do PIB per capita anos 1970, 1980, 1991 e 1996, colocados no Anexo 3, pp. 343- 6) Da análise dos mapas se deduz que, em cada período analisado, os índices educacionais têm uma forte correlação com os índices de distribuição de renda. Comprovando-se, desta maneira, uma vez mais os mitos da igualdade de oportunidades e da erradicação da pobreza através da educação.

Assim que o Estado adotou as diretrizes gerais do Banco Mundial – consubstanciadas na teoria do capital humano – iniciou-se o desmanche das instituições federais de ensino superior. A lógica que fundamenta a quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão apoia-se na idéia de que os mercados dos países periféricos deveriam ser integrados bidimensionalmente, enquanto os mercados dos países centrais se integrariam tridimensionalmente. Ancorando-se em idéias de AMIN, NUNES (1999) define esses tipos de integração da seguinte forma:

Os processos de integração tridimensionais seriam aqueles onde circulariam os capitais, as mercadorias e o trabalho-tecnologia. Os países integrados bidimensionalmente seriam aqueles mercados onde circulariam as mercadorias e produtos e haveria liberdade para os capitais. Estaria excluída para estes países a circulação de ou produção de tecnologia. O trabalho nestes países periféricos seria configurado na mesma matriz dependente, subordinada e pouco qualificada. (NUNES, 1999: 36)

O ocorrido com a educação nacional na década de noventa é sintetizado por NUNES (1999), da seguinte maneira:

Agora, na nova ordem mundial, o Banco Mundial assume uma proposta mais pragmática, privatização do ensino superior, o dismantelamento do ensino profissionalizante médio e a centralização de recursos numa educação básica definida em termos de produção social dos consensos ideológicos mínimos. As reformas educacionais decorrentes desse núcleo político investem pesadamente contra as universidades públicas produzindo um consenso ideológico centrado na declaração de Gary Becker (Novel de Economia) de que o ensino superior é elitista e há necessidade de investir no ensino fundamental voltado para a maioria da população. Essa antítese entre ensino fundamental e ensino superior, notadamente público, tornou-se a chave ideológica das reformas educacionais. (1999: 37)

Com o alto grau de corrupção que existe hoje nas esferas do governo federal, completa-se o quadro crítico da proposta de reforma do governo para a educação nacional.⁸

Uma vez que as contradições e os mitos foram apresentados, passar-se-á a tecer algumas considerações. O caráter minimalista da nova LDBEN,⁹ o papel do Estado na universalização da educação nacional, as contradições que existem entre os objetivos proclamados e os objetivos reais, entre igualdade formal e desigualdade real, entre indivíduo e sociedade, entre alienação e educação emancipadora, e da natureza contraditória do capitalismo e da escola além dos mitos da igualdade de oportunidades e da erradicação da pobreza através da educação caracterizam a proposta político-pedagógica do

⁸ Lembre-se da crise ocorrida em 1998, quando filósofo José Arthur Gianotti renunciou a seu cargo no Conselho Nacional de Educação, em protesto contra a criação de uma universidade privada que não preenchia sequer os requisitos mínimos indispensáveis para obter seu credenciamento junto ao MEC. O mesmo fato voltou a ocorrer em 2001, quando a conselheira Eunice Durham demite-se de seu cargo, em junho daquele ano, porque o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza decide mudar as regras de funcionamento do Conselho, tirando poderes deste na questão da abertura e dos fechamentos de cursos e de universidades.

⁹ O caráter minimalista da lei radica no fato de que ela é muito genérica. Com isso muitos assuntos que deviam formar parte do corpo do texto da lei passam a ser regulamentados através de outras leis específicas, ou através de outras formas jurídicas – tais como as medidas provisórias, pareceres e portarias – que permitem ao Poder Executivo agir com liberdade. Como bem observou PINO (1997), “O nível de generalização da LDB é de tal envergadura que o torna menos importante como lei maior da educação nacional, isto é, as diretrizes e bases da educação nacional que reordenam de fato a educação caminham por fora da LDB: nas medidas provisórias, emendas constitucionais, projetos de lei encaminhados pontualmente ao Congresso pelo Executivo e nas resoluções e portarias do MEC.” (1997: 28)

governo como neoliberal, que tem como princípio determinante a estreita relação ciência-capital.

Como as políticas educativas de uma determinada formação social concreta no mundo contemporâneo capitalista são determinadas pelos estágios de desenvolvimento das forças produtivas, pelas relações sociais de produção que as sustentam e pelo grau de negociação e confronto que ocorre entre as propostas educacionais em disputa (Cf. NEVES, 2001), as atuais políticas educativas seguem a mesma tendência das políticas de cunho geral, formuladas para os diversos âmbitos da sociedade pelo governo nacional.

Resumidamente, pode-se afirmar que nesta nova conjuntura a função da instituição escolar é a formação de contingentes de indivíduos, a partir do desenvolvimento das competências que lhes permitam inserir-se nos processos produtivos exigidos pela modalidade de trabalho simples. Nesta perspectiva, a educação desempenha um papel duplo no processo de produção e de expropriação do valor excedente, ou seja, dos ganhos econômicos. Por um lado, ao impartir as habilidades técnicas e sociais necessárias e as motivações correspondentes, a escola incrementa a capacidade produtiva dos futuros trabalhadores. Por outro, a educação ajuda a diluir e a despolitizar as relações de classe, potencialmente explosivas no processo de produção, com isso ela contribui para perpetuar as condições sociais, políticas e econômicas através das quais uma parte do produto gerado pelo trabalho é expropriada. (Cf. BOWLES & GINTIS, 1985)

A proposta do poder Executivo para a educação nacional vincula educação e desenvolvimento; nesse contexto, o papel das instituições escolares seria a formação de recursos humanos, de capital humano. No dizer de SAVIANI, por exemplo, a LDBEN "... é uma lei com a qual a educação pode ficar aquém, além ou igual à situação atual." (1997: 226) Assim sendo, a educação cumpre importante papel na reprodução social das formas econômico-sociais capitalistas dependentes, que podem ser englobadas sob a categoria de capitalismo democrático.

3.2. A proposta da sociedade civil para a educação nacional

Os pressupostos filosóficos da proposta da sociedade civil para a educação nacional estão localizados em duas das suas principais fontes: na proposta de LDBEN – projeto de lei nº 1.258/88-A, encaminhado junto ao Congresso Nacional em dezembro de 1988 e no “Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira”, elaborado e aprovado no II Congresso Nacional de Educação (CONED), realizado na cidade de Belo Horizonte-MG, em novembro de 1997. Além destas fontes, a proposta se apoia numa vasta quantidade de estudos e pesquisas que os movimentos organizados da educação nacional se encarregaram de fazer circular através da realização de Congressos, Seminários e da publicação de Cadernos de Textos e boletins sindicais elaborados para tal fim.

A idéia que orienta o conjunto da proposta é a de contrapor-se às iniciativas governamentais consubstanciadas nos diferentes documentos de legislação educacional em vigor, ou seja, a LDBEN – lei 9.394 e a Emenda Constitucional nº 14, ambos de 1996, o decreto 2.208, de 1997 e o decreto 3.276, de 1999, dentre outros tantos. Deste modo, se procura construir coletivamente uma proposta que se constitua numa alternativa, fundamentada na Constituição Federal de 1988 – o contrato social vigente. Na Apresentação elaborada para o Caderno de Textos de III CONED,¹⁰ lê-se que:

Portanto, sem ignorar a legislação mencionada, por meio da qual o governo tenta imprimir uma nova ordem jurídico-educacional no país, o conjunto aqui sistematizado buscou interpretá-la dentro do marco e da ordem constitucional a favor do direito de todos à educação, em todos os níveis e modalidades. Por esse motivo, as menções a quaisquer das partes da legislação referida precisam ser cuidadosamente interpretadas. Vale dizer: valemo-nos daqueles conteúdos legais convenientes à sociedade e reinterpretemos os demais dispositivos que, distorcidos pelo governo, deixam de atender as necessidades e os anseios da maioria da população brasileira. (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000: 07)

A finalidade explícita do conjunto da proposta é a defesa da educação pública, gratuita e de qualidade para todos os brasileiros; ela está dotada de uma dimensão política e outra técnica. A dimensão técnica procura prever os avanços e solucionar os déficits

educacionais constatados com base no levantamento de dados, por meio da elaboração de diagnósticos constantes das realidades educativas estaduais e municipais, que sirvam para a elaboração de propostas concretas. E a dimensão política procura sistematizar ações do Estado e da Sociedade a serem desencadeadas com base em diretrizes, prioridades e metas democraticamente definidas, que tendam a garantir um atendimento de qualidade de forma a concretizar o direito de todos à educação. Nessa perspectiva, a proposta elaborada pela sociedade civil

... reflete a defesa de princípios éticos voltados para a busca de igualdade e de justiça social, explicitando concepções de ser humano, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão, de avaliação e de currículo radicalmente distintas daquelas que os setores sociais hegemônicos vêm utilizando-se para manter a lógica perversa e excludente, subordinada aos interesses do grande capital especulativo, e expressas, atualmente, pela política educacional de Fernando Henrique Cardoso-Paulo Renato de Souza e demais forças políticas e governos que lhes dão apoio. (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000:: 07)

Portanto, nas propostas educativas elaboradas pelo Poder Executivo e pela sociedade civil estão demarcados dois projetos antagônicos e antitéticos, com concepções de educação, de homem e de sociedade diferentes.

De acordo com o projeto de LDBEN 1.258/88, “A educação é direito de todos e será promovida e incentivada por todos os meios legítimos disponíveis na sociedade.” (art. 2º) Concebida como um dever do Estado e livre à iniciativa particular, ela estará inspirada nos ideais de igualdade e de liberdade, em ideais democráticos e de solidariedade humana, tendo por fim a “... formação de seres humanos plenamente desenvolvidos, capazes, em consequência, de compreender os direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão de Estado e dos diferentes organismos que compõem a sociedade.” (art. 1º) Por outro lado, o PNE proposto pela sociedade civil reúne nas suas páginas iniciais a concepção geral que orienta o conjunto da proposta, além de definir explicitamente seus pressupostos filosóficos. O plano é definido como um instrumento que foi elaborado em função da política educacional a ser implementada, da política educacional que lhe dá suporte e das condições humanas, materiais e financeiras à disposição da sociedade. Talvez esta

¹⁰ O III CONED foi realizado na cidade de Porto Alegre/RS, de 02 a 05 de dezembro de 1999.

definição seja o ponto forte da proposta, no sentido de que no conjunto dela não se vão encontrar as contradições e os mitos que caracterizam a proposta do governo no seu conjunto.

No plano, a educação escolar é definida como

... um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de um país, de seu povo, e para a garantia dos direitos básicos de cidadania e da liberdade pessoal. Nesse sentido, este Plano concebe a escolarização como um patrimônio da sociedade. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 01)

Ao ser considerada patrimônio da sociedade, a educação é entendida como um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, preparando a pessoa e a sociedade para “... a responsabilidade de construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país.” (Idem, p. 01) A qualidade social implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequada aos interesses da maioria da população; nessa perspectiva, a educação deve tender a recriar e a preservar uma série de valores fundamentais, dentre eles solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. São esses valores que, ao serem desenvolvidos no âmbito educativo, permitirão desenvolver a consciência moral necessária que permita atingir não só a qualidade social como também, em conseqüência, a inclusão social de todos os brasileiros, e que os torne aptos para o questionamento, a problematização e a tomada de decisões, para agir coletivamente a maturidade política que sirva para solucionar problemas de cada um e da comunidade no seu conjunto. (Cf. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO– Proposta da sociedade brasileira, 1997)

A educação fundamental abrange o período correspondente do zero aos dezessete anos e tem como objetivo geral “... o desenvolvimento omnilateral dos educandos, de modo a torná-los aptos a participar ativamente na sociedade.” (artigo 16º do PL nº 1.258/88) Ela compreende três etapas: a da educação anterior ao 1º grau, de zero a seis anos, da educação de 1º grau, dos sete aos catorze anos e a da educação de 2º grau, dos quinze aos dezessete anos. Nesse contexto, a educação de 2º grau tem por objetivo geral “.... propiciar aos adolescentes a formação politécnica necessária à compreensão teórica e prática dos fundamentos científicos das múltiplas técnicas utilizadas no processo produtivo.” (art. 35º)

Já, a educação de 3º grau terá por objetivos a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, artes e letras, a formação profissional, além da difusão e da discussão sistemática da cultura superior. A novidade para o ensino de terceiro grau está na proposta de considerar a educação abrangente, pois “... além do ensino superior destinado à formação de profissionais de nível universitário, a organização da cultura superior destinada à difusão e à discussão dos grandes problemas que interessam ao conjunto da população.” (art. 43º) Com isto, a educação superior também teria a atribuição de possibilitar a organização da cultura superior, para que todos os membros da sociedade tenham possibilidade de aceder a ela, independentemente da profissão a que eles se dediquem. No dizer de SAVIANI (1997), “... supera-se, assim, a contradição entre o homem e a cultura.” (1997: 194)

Nesta perspectiva, 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.” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO– Proposta da sociedade brasileira, 1997 02) Para poder atingir essa formação, a escola deve ser oposta àquela perspectiva mercadológica que norteia a proposta do Poder Executivo para a educação nacional. “Nessa dimensão, a escola se redefine como o espaço democrático de elaboração de valores, de tolerância e respeito às diferenças, de produção e disseminação de conhecimento e de convivência humana e social, cultural e política, levando sempre em consideração a realidade das relações sociais e de trabalho.” (Idem, p. 02)

As concepções de educação e de sociedade se ancoram na idéia de que neste processo o Estado deveria ter um papel central, permitindo à sociedade o desenvolvimento auto-sustentado; ele seria referencial de articulação política para o desenvolvimento social apoiado numa proposta de economia política que fortaleça a geração de empregos e de renda, a reforma agrária, uma efetiva política agrícola e uma política eficiente de ciência e tecnologia, todas elas articuladas com as necessidades nacionais. Um Estado ciente do seu papel num mundo globalizado, pois:

Esse papel do Estado implica uma visão crítica em relação ao processo de globalização econômica e cultural. Sem ignorar as condições de competitividade dos Blocos Econômicos e do mercado mundial, trata-se de não aceitar o processo em curso como inexorável, frente ao qual só resta render-se de forma subalterna e subserviente. (Idem, p. 01)

De fato, ao elucidarem-se as concepções de homem, de educação e de sociedade, também fica elucidado o referencial maior da proposta: mudar o modelo vigente, procurar transformar a sociedade tornando-a, de fato, mais 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.” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 01)

Para dotar de coerência a proposta, nos projetos de LDBEN e de PNE da sociedade civil são colocadas concepções de organização escolar, de currículo, de gestão escolar, de avaliação, de democracia e de financiamento. As propostas defendem a instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil, concebido como “... expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação...” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 20) e necessário para atingir um padrão educativo unitário e de qualidade nas instituições públicas e privadas de todo o país. Criado para garantir o efetivo cumprimento dos deveres do Estado, o Sistema Nacional de Educação abrangeria os vários serviços educacionais desenvolvidos no território nacional; eles seriam intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente que articulasse as redes federal, estadual, municipal e particular nos seus diferentes graus e modalidades. A implantação de um Sistema Nacional de Educação procura garantir a unidade de ação que permita a universalização da educação básica (nos seus vários níveis e modalidades), que garanta a gestão democrática, a educação pública, gratuita e de qualidade para as crianças, jovens e adultos e que assegure a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico de acordo com as características e as necessidades da comunidade. Na proposta de PNE da sociedade civil, o tema do SNE aparece em ponto específico descrevendo, inclusive, um conjunto de metas a atingir; nelas se lê que, além da implantação do SNE, a proposta procura “Revogar imediatamente toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira (Lei 9.192/95; Lei 9.131/95; Lei 9.394/96; Emenda Constitucional 14/96; Lei 9.424/96; Decreto

2.208/97; entre outras).” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 23)

A gestão democrática da educação seria garantida através da instituição dos Conselhos da Escola. Estes Conselhos, criados para orientar a educação básica, seriam constituídos por representantes de alunos, de pais, dos trabalhadores da educação e da sociedade civil organizada; seriam eleitos através de processo específico. Competiria ao Conselho da Escola a elaboração, a aprovação e o acompanhamento do projeto político-pedagógico escolar, dos planos escolares e da proposta orçamentária com base nas diretrizes emanadas dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação. Estes Conselhos, constituídos de forma democrática por uma considerável quantidade de representantes da sociedade política e da sociedade civil, foram concebidos para formular e coordenar as políticas educacionais, definir diretrizes e prioridades, fixar normas, aprovar inovações, estabelecer normas de avaliação, etc. Ou seja, os Conselhos seriam unidades que teriam caráter normativo e de execução; para garantir a gestão democrática, o Conselho Nacional de Educação se articularia com o Fórum Nacional de Educação, máxima instância consultiva da sociedade. A gestão democrática da educação no ensino superior seria garantida através dos Conselhos Universitários e dos Conselhos Sociais. Presididos pelo reitor, os Conselhos Universitários foram concebidos como órgãos de administração superiores, constituídos por representantes docentes, discentes e técnico-administrativos, integrantes da comunidade universitária e representantes da sociedade civil, escolhidos por eleições diretas realizadas para tal fim. A implementação dos Conselhos Sociais nas escolas e nas universidades procura romper o isolamento que existe entre o sistema e seus usuários, engajando a sociedade civil na luta e na defesa do PNE.

A proposta para o financiamento da educação nacional apresenta coerência argumentativa e lógica, por ter sido elaborada em função das reais necessidades detectadas na sociedade e dos recursos disponíveis, ela se apoiou em estatísticas e diagnósticos atualizados sobre financiamento educativo no Brasil e nas regras utilizadas em praticamente todos os países do mundo ocidental para determinar o percentual do PIB a ser destinado para a educação nacional. Através dela se procura garantir o normal funcionamento e o cumprimento das diretrizes e bases enunciadas no conjunto da proposta. Um outro ponto interessante é que ela foi construindo sua identidade por oposição à

proposta do governo; isso faz com que muitas vezes predomine no texto o tom de denúncia.¹¹

Como o financiamento da educação nacional é um dos temas mais controvertidos e polêmicos – lembre-se de que ele ocupou muito tempo e fomentou grandes debates no processo da aprovação do PNE no Congresso Nacional, além de que os vetos do presidente ao plano, todos eles, versavam sobre questões orçamentárias – será o próximo objeto da análise. O tratamento adequado do tema ajudará a entender as concepções que orientaram uma e outra proposta e também a pertinente relação e coerência que existe entre objetivos reais e os objetivos proclamados na proposta da sociedade civil.

Houve vários documentos que contribuíram técnica e metodologicamente para a elaboração da proposta. Por exemplo, o parecer da ANPED ao PNE proposto pelo Executivo, em 1997. Dentre as principais contribuições do parecer, há a que trata das denúncias realizadas ao PNE do Executivo, a partir de uma acurada análise crítica da proposta. Para seus autores, as metas arroladas na proposta de PNE entram em contradição com o montante destinado do PIB para gastos com a educação nacional. Inclusive, o valor contido no documento é desatualizado (referente a 1989). Segundo a ANPED, isto invalidaria a conclusão contida no PNE de que o Brasil não se coloca em situação muito desfavorável no conjunto de países analisados (ver Tabela 19 – Despesas públicas em Educação, em relação ao PIB – 1995), já que “Esse percentual é muito semelhante ao de países desenvolvidos e em desenvolvimento, nos quais o ensino não apresenta as deficiências do nosso” (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 76), e de que

¹¹ Um dos principais documentos elaborados pela sociedade civil que trata do tema do financiamento e gestão da educação nacional foi o “Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação”. O documento foi elaborado por uma Comissão formada a partir da decisão tomada durante a Assembléia Geral Ordinária da ANPED oficialmente convocada para debater os temas Educação Fundamental, Ensino Médio, Educação Infantil e Ensino Superior, quando, no mês de agosto de 1997, o Ministério da Educação e dos Desportos divulgou uma proposta para o Plano Nacional de Educação. Na ocasião, a ANPED foi oficialmente convidada a participar dos debates sobre os temas supracitados. Mesmo a ANPED se pronunciando sobre todos os itens do documento – exceto sobre a educação indígena –, a associação não participou das reuniões oficiais, devido ao prazo restrito decorrido entre a divulgação do documento pelo MEC e os debates públicos realizados junto à sociedade civil em reuniões realizadas nas cidades de Brasília e Belo Horizonte no mês de novembro de 1997. Tanto a proposta do PNE quanto o Parecer da ANPED criticam a amplitude das metas arroladas

... se o percentual do PIB aplicado em educação compara-se favoravelmente com o de muitos países que contam com bons sistemas educacionais, a proporção de recursos públicos utilizados com essa finalidade é extremamente alta, maior do que a de qualquer país da Europa ou da América do Sul, com exceção da Venezuela. (Idem, p. 77)

Diante das considerações supra citadas, para uma pergunta: se o percentual do PIB aplicado em educação no Brasil compara-se favoravelmente ao de muitos países que contam com bons sistemas educacionais (que, como no caso de muitos países europeus citados, já consolidaram seus sistemas nacionais de educação faz muito tempo), então não deveriam ser necessários mais recursos para nosso país – já que nele são evidentes os baixos índices quantitativos, qualitativos, as altas taxas de analfabetismo dentre outros tantos problemas – já que só agora se estão desenvolvendo esforços para implantar um sistema nacional de ensino?¹²

Para poder debater com competência sobre esse assunto, a proposta da sociedade civil procurou ancorar-se em pesquisas recentes sobre recursos públicos virtualmente disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público e despesas efetuadas com a rede privada, ambas em relação ao PIB. As pesquisas, realizadas por Barjas Negri, apontam que

... há uma grande controvérsia sobre o quanto se gasta com a educação no Brasil. A partir de 1986, iniciou-se a disseminação de informações que continham o grave erro metodológico, ou seja, incluindo-se uma dupla contagem de gastos, sem a devida dedução das transferências

na proposta para o PNE – proposta do Executivo ao Congresso Nacional e o estreito percentual do Produto Bruto Interno – PIB proposto para gastar com o sistema educacional.

¹² As referências legais que tratam na nova LDBEN da implantação de um sistema de ensino e não de um sistema nacional de educação são numerosas. De acordo com o artigo 8º do Título IV – Da Organização da Educação Nacional da LDBEN – lei 9.394/96, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. (...)” 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.” A União incumbir-se-á de “... organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;” (art. 9º. Item II) e de “... prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;” (art. 9º. Item III) Os Estados terão que “Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;” (art. 10º) e os Municípios também se incumbir-se-ão de “II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;” (art. 11º)

intragovernamentais destinadas à educação, do governo federal para os governos estaduais e municipais e dos governos estaduais para os municipais. Isso pode ter elevado indevidamente a estimativa do percentual do PIB, inflacionando os dados da UNESCO (de 1989, mas que contavam ainda no Anuário Estatístico de 1995). (NEGRI, B. Financiamento da Educação no Brasil. In: BRASIL, 2001)

Tabela 11- Despesas Públicas em Educação, em relação ao PIB – 1995

PAÍS	% DO PIB
AMÉRICA DO NORTE	
Canadá	5,8
Estados Unidos	5,0
México	4,6
AMÉRICA DO SUL	
Argentina*	3,4
Brasil	5,0
Chile*	3,0
Paraguai*	3,1
Uruguai*	2,7
ÁSIA	
Coréia	3,6
Malásia*	4,9
Tailândia	3,6
EUROPA	
Áustria	5,3
Dinamarca	6,5
França	5,8
Noruega	6,8
Portugal	5,4
Espanha	4,8
Suécia	6,8
Reino Unido	4,6

FONTE: Base de dados da OCDE - * Dados de 1996. In: COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO. *Redação final na Comissão de Educação*. Brasília: CECD, 1999.

O estudo realizado pela ANPED (1997a) sobre as pesquisas desenvolvidas por NEGRI, deixa claro que os dados contidos no PNE do Executivo são diferentes dos valores realmente investidos pelo governo em matéria de educação. Na realidade, os gastos públicos efetuados com a educação foram bem menores – R\$ 26,3 bilhões, que correspondem a 4,2% do PIB de 1995; estima-se que os gastos com a educação privada sejam da ordem de R\$ 6 bilhões – quase o 1% do PIB e a estimativa dos gastos do SENAI e do SENAC equivaleriam a 0,1% do PIB. (ver Quadro 3 – Recursos para aplicação na educação pública, por esfera de governo, 1995)

Combinando as três estimativas, a dos gastos públicos apresentados no Quadro 2 (4,2%), a das despesas com o ensino privado (1%) e a dos dispêndios com o SENAI-SENAC (0,1), chega-se a 5,21% do PIB. Com isto se chega à seguinte conclusão: a meta fixada pelo PNE do Executivo, que determina que se deve alcançar em dez anos 6,5% do PIB mediante parcerias com o setor privado, quase não muda em nada os investimentos ocorridos em 1995 para a educação nacional. A contradição radica em que, embora o PNE manifeste que existiria um maior comprometimento dos recursos públicos,¹³ este seria insuficiente para sustentar o teor da proposta contida nas diretrizes e metas do plano. Segundo a ANPED (1997a),

Tudo indica que é necessário um maior aumento dos gastos públicos em educação, sem o que as metas propostas no Plano, por mais adequadas que sejam, não terão condições de permitir ao país reverter o atual quadro de exclusão de parcelas significativas da população quanto às possibilidades de acesso, permanência e sucesso no sistema escolar. (ANPED, 1997a: 45)

¹³ Segundo a meta de financiamento nº 1: “Elevação, na década, através de esforço conjunto dos estados e municípios e do setor privado, do percentual do PIB aplicado em educação, para atingir o mínimo de 6,5%.” (BRASIL/MEC/INEP, 1998)

**QUADRO 3 – Recursos para aplicação na educação pública,
por esfera de governo, 1995 ***

NÍVEL DO GOVERNO	FONTE DO RECURSO	R\$ BILHÕES (1)	PARTICIPAÇÃO POR NÍVEL DE GOVERNO (2)	RECURSOS PÚBLICOS-PIB (3)
União	Constituição Federal (18%)	5,4	-	-
	Salário educação, quota federa	1,6	-	-
	Subtotal União	7,0	21,5%	1,1%
Estados - DF	Constituição Federal (25%)	11,7	-	-
	Adicional Constituição MS, PI, RJ, RS, SP	1,2	-	-
	Salário educação, quota estadual	0,8	-	-
	Subtotais Estados – DF	13,7	49,1%	2,2%
Municípios	Subtotal Municípios	7,2	25,8%	1,1%
	TOTAL	27,9	100,0%	4,4%

* Os dados referem-se a verbas constitucionalmente vinculadas para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino público, nos termos da Constituição Federal, artigo 211, parágrafo 5º, e da LDB, artigo 69, caput, mais recursos do salário-educação, também para o ensino público.

FONTE: Barjas Negri. Financiamento da Educação no Brasil. Brasília: INEP/MEC, 1997, p. 8 e seguintes. Nota: o valor do PIB usado pelo autor é de 631,66 bilhões de reais.

In: ANPED. *Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação*. São Paulo: ANPED, 1997a.

QUADRO 4 – Estimativa dos gastos públicos em educação, por esfera de governo, 1995 (em bilhões de reais)

Nível de governo	Origem do gasto público	Gastos efetuados em educação (1)	Gastos obrigatórios: Constituição Federal e Constituições Estaduais (2)	Dedução dos efeitos do FSE sobre o FPE e FPM (3)	Gastos obrigatórios, deduzidos os efeitos do FSE (2) + (3) = (4)	Dedução dos efeitos de provável não cumprimento de gastos obrigatórios (5)	Estimativa dos gastos públicos efetuados em educação (1)+(4)+(5)= (6)	Estimativa dos gastos públicos efetuados em relação ao PIB (7)
UNIÃO	MEC inclui salário educação; Outros ministérios (estimativa)	11,4	-	-	-	-	11,4	-
	Subtotal União	0,6	-	-	-	-	0,6	-
		12,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	12,0	1,9%
ESTADOS – DF	Constituição Federal (25%)	-	11,7	1,7	10,0	2,0	8,0	-
	Adicional Constituição MS, PI, RJ, RS, SP	-	1,2	1,2	1,2	-	1,2	-
	Salário educação Subtotal Estados-DF	0,8	-	-	-	-	0,8	-
MUNICÍPIOS		-	-	-	-	-	10,0	1,6%
	Subtotal Municípios	-	7,2	-1,8	5,4	-1,1	4,3	0,7%
	TOTAL	-	-	-	-	-	26,3	4,2%

FONTE: Jacques Veloso. "O financiamento do ensino, a LDB e o PNE." Universidade de Brasília, 1997, em preparo.

Nota: n.a. – não se aplica, pois o mínimo foi satisfeito e superado.

In: ANPED. *Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação*. São Paulo: ANPED, 1998.

Nesse sentido, a proposta financeira contida no PNE elaborado pela sociedade civil é mais realista e ambiciosa.

O original da proposta elaborada pela sociedade civil se fixa na metodologia utilizada para calcular o valor do PIB a ser destinado para a educação nacional, já que para a execução das prioridades contidas no PNE foi necessário estabelecer o gasto futuro que deverá ser realizado com os diversos níveis de ensino no Brasil. A regra que orientou a proposta orçamentária do gasto público em educação foi aquela utilizada por praticamente todos os países ocidentais; de acordo com esta regra, as despesas públicas com a educação seriam realizadas em função da quantidade de crianças matriculadas por ano e por um determinado percentual (25%) da renda per capita.¹⁴ “Dedicar pois, cerca da quarta parte desses recursos para a educação escolar de jovens e adultos é bastante razoável, especialmente se há um compromisso com a reversão da atual concentração de renda do país, uma das piores do mundo.” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 33) Esse valor de referência foi utilizado para o cálculo das despesas com a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

No caso do ensino superior, a maioria dos países estima que o valor do custo médio por aluno deve estar perto de 60% da renda per capita anual. O valor é superior em função do interesse estratégico desse setor de ensino; para o cálculo não foram computadas as despesas com pós-graduação, museus, hospitais universitários e inativos. A ambição da proposta procura atingir uma finalidade política: a de saldar as contas com o atraso escolar acumulado pelo país, ou seja, com a escolarização daqueles que não puderam frequentar a escola na idade apropriada e para erradicar o analfabetismo adulto e infantil.

Assim sendo, dentre as principais metas do PNE propostas para o financiamento da educação nacional temos as seguintes:

- 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;

¹⁴ De acordo com a proposta, a renda per capita de um país é resultante da divisão da produção nacional pela totalidade da população; daí resultaria o volume de recursos necessários para satisfazer as necessidades e os desejos das pessoas, apesar deste valor médio sofrer flutuações, devido às diferenças regionais e de desenvolvimento de diversos setores da economia.

- suprir a defasagem de verbas destinadas à educação e incrementar novas fontes de recursos para o setor educacional, garantindo-se o princípio da progressividade da tributação através de:

- a) regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas, previsto constitucionalmente;
 - b) reforma tributária de modo a obter mais recursos na forma de impostos diretos (por exemplo: Imposto sobre a Herança);
 - c) estabelecimento do salário creche;
 - d) combate intransigente à sonegação, à renúncia fiscal e às isenções fiscais para alcançar a plena capacidade de arrecadação da carga tributária; (...)
- Definir o valor do custo aluno-qualidade-ano para a Educação Básica, a partir de 1998, nos percentuais equivalentes a 25-30% da renda per capita;
- 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. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Proposta da sociedade brasileira, 1997: 39-40)

O Caderno de Textos do III CONED, realizado na cidade de Porto Alegre/RS, em novembro de 1999, traz uma série de dados que, contidos em tabelas, servem para atualizar os dados contidos no PNE – proposta da sociedade brasileira, além de facilitar a compreensão dos porquês das propostas. Por exemplo, segundo os dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998 da Educação Infantil, a população brasileira infantil de 0 a 6 anos em 1998 é de 22.024.625; o total de matrículas informadas na pré-escola atinge 5.299.212. Se se compararem as matrículas informadas com total de crianças de 0 a 6 anos existe nesse nível de ensino um déficit de 16.725.413 matrículas. Agora, se as funções docentes informadas atingem um total de 265.719 professores, e se aplicar uma relação de 1 professor a cada 20 alunos, o déficit de funções docentes para cobrir os 2/3 partes do total das matrículas nos próximos 5 anos, chega a 836.271. (ver Tabela 12 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998)

Tabela 12 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998

EDUCAÇÃO BÁSICA – EDUCAÇÃO INFANTIL

ITEM	1996	1998
População brasileira de 0 a 6 anos	21.386.636	22.024.625
Matrículas informadas de 0 a 6 anos	4.296.323	3.649.131
Matrículas informadas em creches	Não tem	381.804
Matrículas informadas na pré-escola (inclusive classes de alfabetização)	5.686.762	5.299.212
Matrículas informadas na pré-escola	3.815.144	4.111.120
Déficit de vagas-matrículas para a EI (creche + pré-escola)	17.571.358	16.725.413
Funções docentes informadas	274.582	265.719
Déficit de funções docentes (cobertura 100%)	836.731	836.271
Déficit de funções docentes (cobertura de 1-3 da matrícula total em 5 anos)	+ 5.575.164 matrículas relação 1-20 292.860	+ 5.575.138 matrículas relação 1-20 278.757 docentes
Déficit de funções docentes (cobertura de 2-3 da matrícula total em 5 anos)	+11.714.328 matrículas relação 1-20 585.720 docentes	+11.150.275 matrículas relação 1-20 557.514 docentes
Relação doc-alunos na EI	1/21	1/20

FONTE: FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Caderno do III CONED*.
Brasília: CONED, 2000.

Os dados populacionais e educacionais do Brasil 1996 – 1998 no Ensino Fundamental indicam que o total da população de 7 a 14 anos em 1998 é de 27.510.929; o total de população analfabeta de 7 a 14 anos atinge 5.395.430 e, as matrículas informadas nesse nível de ensino atingem, 35.792.554 crianças. As matrículas informadas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental chegam a 21.333.330 de crianças; as informadas em classes de alfabetização de alunos menores de 15 anos atingem 147.000, em classes de ensino supletivo chegam a 783.991 e as funções docentes informadas são de 798.947 professores. Sendo estabelecida para o ensino de 1ª a 4ª series uma relação docentes-aluno de 1/27, o total do déficit de funções docentes atinge 92.212 professores. Com uma população brasileira de 11 a 14 anos de 14.013.919, as matrículas informadas de 5ª a 8ª séries atingem 14.459.224 de crianças; as funções docentes informadas chegam a 661.508 professores. O déficit de matrículas atinge 1.082.860 de crianças e, sendo estabelecida uma relação docente-alunos de 1/22 para este nível de ensino, o déficit de funções docentes é de 49.221 professores. (ver Tabela 13 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998. Ensino Fundamental, 1ª e 2ª parte)

De acordo com a pesquisa do III CONED, a população brasileira de 15 a 17 anos chegou aos 10.368.618 no ano de 1998. O total das matrículas informadas chegou a 6.968.531 (67,2% do total da faixa de 15 a 17); desse total, 3.817.688 (54,8%) está matriculada no ensino noturno e o déficit de matrículas estimado atingiu os 3.400.087. As funções docentes informadas foram 365.874. Ao estabelecer-se no informe uma relação aluno-docente de 19/1, o déficit de funções docentes chega a 178.952 professores. (ver Tabela 14 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998. Ensino Médio)

Tabela 13 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998

ENSINO FUNDAMENTAL (1ª parte)

ITEM	1996	1998
População brasileira 7 anos e mais	130.997.967	133.490.464
População brasileira 7 anos e mais analfabeta	20.876.744	19.509.353
População brasileira que somente trabalha (fora da escola, portanto)	712.144	-
População brasileira de 10 a 14 anos economicamente ativa	-	2.929.528
População brasileira 7 a 14 anos	27.657.674 (21% de 7 e mais anos)	27.510.929 (20,6%)
População brasileira 7 a 14 anos, analfabeta	4.784.828 (17% de 7 a 14 anos)	5.395.430 (19,6%)
Matrículas informadas ensino fundamental	33.131.27º (25% de 7 anos e mais)	35.792.554 (26,8%)
Matrículas informadas ensino fundamental mais de 14 anos	6.879.034 (21% das matrículas)	8.473.257 (23,7%)
População brasileira 7 a 10 anos (previsão de 1ª a 4ª)	13.438.109 (67% das matrículas)	13.366.907 (62,6%)
Matrículas informadas de 1ª a 4ª – Ensino Fundamental	20.027.240 (60% das matrículas)	21.333.330 (59,6%)
Matrículas informadas Ensino Fundamental – classe de alfabetização de adultos – alunos de 15 anos ou menos	97.257	147.006

Tabela 13 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998

ENSINO FUNDAMENTAL (2ª parte)

Matrículas informadas de 1ª a 4ª Ensino Fundamental – em classes supletivas 1a a 4a série – alunos de 15 anos ou menos	850.151 (0,65% da população acima de 7 anos)	783.591 (0,59%)
Funções docentes informadas de 1ª a 4ª do EF	776.537	798.947
População brasileira de 7 a 9 anos analfabetos	3.030.884	2.489.710
Relação docente-alunos de 1ª a 4ª série	1-26	1-27
Déficit de funções docentes de 1ª a 4ª séries (classes de 7 a 9 anos)	117.000	92.212
População brasileira de 10 a 14 anos analfabetos	1.753.945	1.452.860
Déficit de funções docentes para alfabetizar as classes de 10 a 14 anos	67.459	53.809
População brasileira de 11 a 14 anos	14.219.565	14.013.919
Matrículas informadas de 5ª a 8ª séries	13.104.710	14.459.224
Funções docentes informadas 5ª a 8ª séries	611.710	661.508
Relação docente-alunos de 5ª a 8ª séries	1-22	1-22
Déficit de matrículas (alunos de 5ª a 8ª séries)	1.115.535	1.082.860
Déficit de funções docentes para 5ª a 8ª séries	50.706	49.221

FONTE: FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Caderno do III CONED*. Brasília: CONED, 2000.

Tabela 14 – Dados populacionais e educacionais do Brasil – 1996 e 1998

ENSINO MÉDIO

ITEM	1996	1998
População brasileira de 15 a 17 anos	10.047.125	10.368.618
Matrícula total informada	5.739.077 (57,1% da faixa de 15 a 17)	6.968.618 (67,2%)
Matrícula total noturna	3.213.883 (56% do total das matrículas)	3.817.688 (54,8%)
Matrícula informada por faixa etária:		
- menos de 15 anos	99.146	96.474
- 15 a 17 anos	2.525.326 (25,1% da faixa)	3.120.185 (30,1%)
- mais de 17 anos	3.144.335	3.751.872
Déficit de matrículas estimado, na faixa de 15 a 17 anos	3.879.775	3.400.087
Funções docentes informadas	325.827	365.874
Relação docentes-alunos	1-18	1-19
Déficit de funções docentes (faixa de 15 – 17 anos)	215.000	178.952

FONTE: FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Caderno do III CONED*. Brasília: CONED, 2000.

Finalmente há no Caderno de Textos do III CONED, tabela contendo o tratamento estatístico do Ensino Superior. Com uma população brasileira de 20 a 24 anos de 15.856.500, o total de matrículas nos cursos de graduação atinge 2.125.958 de alunos. Dos 2.081.985 de jovens inscritos para as provas do exame vestibular em 1998, ingressaram no sistema 651.353; disto resulta que o déficit atingiu os 2.081.985 vagas. (ver Tabela 15 – Educação Superior) No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior. De acordo com os dados subministrados no Caderno de Textos do III CONED, o percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior brasileiro chega a 12% - índice muito baixo se comparado aos índices da Argentina (40%), do Chile (20,6%), da Venezuela (26%) e até da Bolívia (20,6%). Mesmo com esses índices no ensino superior – que evidenciam a carência histórica que detém o Brasil em comparação aos países da América Latina e consigo mesmo, as autoridades do MEC insistem em que o problema está resolvido:

É verdade que hoje, o número de vagas oferecidas é razoável, quando se considera o total de egressos do ensino médio: cerca de 1,3 egressos por vaga. Mas isso se deve ao estrangulamento que ocorre na Educação Básica, através da repetência e evasão. Já está acontecendo e tenderá a aumentar uma pressão para a expansão da Educação Superior, que decorre do aumento acelerado do número de egressos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.” (BRASIL/MEC/INEP, 1998: 49)

A proposta orçamentária da sociedade civil para a educação nacional se adequou às diretrizes e metas contidas no projeto de LDBEN 1.258/88 e no PNE. Isto faz com que exista uma relação coerente entre os objetivos proclamados e os objetivos reais das duas propostas jurídicas. A forma como foi tratada a destinação dos recursos para a educação nacional permite afirmar que, com vontade e determinação política, a proposta deve adotar de vez a decisão histórica que solucione os históricos problemas educativos brasileiros. Investindo-se adequadamente em educação, é possível romper de vez com um tema que, na opinião de SAVIANI (1998), constitui um círculo vicioso eivado de paradoxos:

... as crianças pobres teriam melhor rendimento escolar se seus pais participassem mais ativamente da educação escolar dessas crianças; mas para isso eles deveriam ter um melhor e mais alto nível de instrução, precisamente o que lhes foi negado. As crianças pobres teriam êxito na escola se não precisassem trabalhar; mas elas precisam trabalhar exatamente porque são pobres. (SAVIANI, 1998: 04)

Tabela 15 - EDUCAÇÃO SUPERIOR

ITENS	1994	1998
População brasileira de 20 a 24 anos	14.383.500	15.856.500
INSTITUIÇÕES	851	973
Federais	57	57
Estaduais	73	74
Municipais	88	78
Privadas	633	764
Docentes	155.776	(+ ou -) 180.000 *
Docentes em exercício	141.482	165.122
Técnico-administrativos	211.617	194.628
Matrículas na graduação	1.661.034	2.125.958
VAGAS OFERECIDAS	574.135	776.031
IES Federais	85.017	90.788
IES Estaduais	58.501	70.670
IES Municipais	33.935	44.267
IES Privadas	396.682	570.306
INSCRIÇÕES NO VESTIBULAR	2.237.023	2.858.016
IES Federais	682.977	857.281
IES Estaduais	523.750	629.801
IES Municipais	85.642	104.211
IES Privadas	944.654	1.266.733
Déficit de vagas	1.662.888	2.081.985
Ingressantes	463.240	651.353
Concluintes	240.269	(em 1997) 274.384

* Número não informado, estimado cerca de 15.000 docentes (10%) em afastamento.

FONTE: MEC/INEP (2000) Evolução do Ensino Superior, 1980 – 1998. In: FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Caderno do III CONED*. Brasília: CONED, 2000: 26.

Segundo o autor, esses paradoxos também existem e se manifestam no campo econômico, pois:

... os trabalhadores seriam mais produtivos se tivessem maior e melhor nível de instrução; mas para terem maior nível de instrução eles precisariam ser mais produtivos para que a economia do país pudesse gerar os recursos que permitiriam maior investimentos em educação.

E a estreiteza da lógica capitalista ou da visão economista do tema fica em evidência, pois: "... o raciocínio acaba sendo o seguinte: o problema seria resolvido se ele não existisse; como o problema existe, então ele resulta insolúvel." (SAVIANI, 1998: 04)

Concorda-se com o autor ao afirmar que o problema educativo deve ser solucionado com coragem, pois há que se romper o círculo vicioso por algum ponto. E o círculo vicioso se rompe quando se toma a decisão histórica de definir a educação como a prioridade social e política número um.

Como a proposta de PNE formulada pelo Poder Executivo deixa claros os efeitos da determinação estrutural da formação capitalista na definição da política educacional – pois trata separadamente a política econômica e a política educativa (enquanto modalidade pertencente à política social), é preciso tomar ciência de que nessa lógica as políticas sociais sempre ficarão subordinadas aos ditames das políticas econômicas: “Essa situação atinge o seu paroxismo na conjuntura atual marcada pela hipertrofia dos mecanismos de mercado onde tudo, desde a visão de sociedade até as decisões mais específicas referentes à vida pessoal dos indivíduos, passa pelo crivo mercadológico.” (Idem, p. 04) Por tudo isto, setores organizados da sociedade civil organizaram sua proposta, para contrapô-la às propostas elaboradas pelo Executivo e assim lutar pela hegemonia da educação nacional.

Assim sendo, o conjunto da proposta procura a defesa de princípios éticos voltados para a busca da igualdade e de justiça social, a partir de concepções de ser humano, de democracia, de sociedade, de mundo de educação, de autonomia e de gestão radicalmente diferentes daquelas que setores sociais hegemônicos vêm se utilizando para manter a lógica neoliberal, subordinada aos interesses do grande capital especulativo.

Ao definir a educação como direito universal (pública, gratuita, obrigatória e de qualidade para todos os brasileiros) e prioridade número um; ao ter a proposta seu

referencial maior na mudança do modelo social vigente e na transformação da sociedade em direção à dignificação da sociedade e não do mercado; ao determinar que a educação fundamental, do zero aos dezessete anos terá como objetivo geral o desenvolvimento omnilateral de seus educandos, para torná-los aptos a participar na vida social; ao determinar para a educação escolar de 2º grau o princípio geral da formação politécnica, necessária para a compreensão teórica e prática dos fundamentos teóricos das técnicas utilizadas nos processos produtivos; e, ao determinar que a educação superior ou de 3º grau terá por objetivos a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, artes e letras, a formação profissional além da difusão e da discussão sistemática da cultura superior – independentemente da formação profissional que os membros da sociedade tenham, a proposta elaborada pela sociedade civil junto aos sindicatos e organizações sociais defensoras do ensino público tem uma concepção que se baseia em princípios socialistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez concluída a pesquisa, passa-se a tratar das considerações finais, dividindo-as em dois momentos: primeiro tratar-se á da confirmação das hipóteses e dos problemas abertos, que emergiram como possíveis de serem aprofundados em futuras pesquisas para, posteriormente, se tratar dos desafios sócio-históricos que caracterizam a educação nacional na atual conjuntura.

Diante dos acontecimentos relatados no capítulo II e das análises desenvolvidas no capítulo III, confirma-se a hipótese da existência de dois projetos político-pedagógicos de natureza diferente e antitética, que vislumbram – na sua complexidade – o confronto de princípios e idéias no que diz respeito a concepções de homem, de educação e de sociedade. Um deles, elaborado nos gabinetes do MEC/INEP, representa os interesses da classe dominante e política que hoje ocupa postos estratégicos de poder no governo de Fernando Henrique Cardoso e, o outro, elaborado pela sociedade civil, principalmente por entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas, universitárias e científicas, pretendeu, e ainda hoje pretende, apresentar-se como proposta alternativa aos projetos hegemônicos, com propostas ancoradas em concepções políticas diferentes.

Dos dois projetos político-pedagógicos, o que hoje rege os destinos da educação nacional é o instrumentado pelo Poder Executivo e das autoridades do Ministério da Educação. A proposta de reforma oficial se insere na lógica das mudanças que vêm ocorrendo no mundo todo e procura adequar a educação a uma nova orientação de acordo com as exigências explicitadas por vários organismos internacionais.

As atuais reformas fazem parte da revolução social capitalista e procuram configurar uma realidade infra e supra-estrutural nova. Entende-se por revolução social o processo multissecular de passagem de uma formação social a outra; dotada de dinâmica própria, cada revolução social é produzida a partir das mudanças históricas ocorridas na infra-estrutura e na supra-estrutura ideológica e institucional. A revolução social capitalista – que está em curso há mais de quatro séculos – é a revolução social que está se desenvolvendo há mais tempo. Como ela já atingiu, na maioria dos países do mundo, sua

culminância, internacionalmente, tornou o modo de produção capitalista e suas relações sociais como o modo de produção e de organização social hegemônicos. (Cf. SINGER, 1998) Nesse novo contexto, a principal finalidade que norteia as políticas públicas é a manifesta necessidade do atual governo de querer adequar o Estado – através de um processo reformista em todas as ordens – às mudanças que vêm ocorrendo no mundo capitalista. Lembre-se que, Brasil afora, as novas políticas públicas procuram substituir, de forma geral, aquelas até então existentes que regulamentavam o funcionamento do Estado inspiradas, principalmente, nas idéias econômicas de Keynes.¹

Pode-se afirmar que as propostas para a educação nacional do governo de Fernando Henrique Cardoso se inserem estrategicamente no cronograma traçado para a reforma do Estado brasileiro, em estreita sintonia com as políticas econômicas e sociais desenhadas pelos grandes organismos financeiros internacionais: Banco Mundial, FMI e a CEPAL. O objetivo principal do governo é desenvolver um conjunto de reformas, com a finalidade de elaborar um modelo educacional de acordo com as políticas gerais, até então adotadas nos âmbitos financeiro, político, econômico, industrial e social. A esse amplo conjunto de reformas, o governo chamou de processo de ‘modernização nacional’.

Segundo o governo, o processo de modernização baseia-se na idéia de que o modelo estatal-intervencionista – apoiado na ideologia desenvolvimentista – chegou a seu completo esgotamento.² Com o processo de mundialização do capital ocorrido na última década, o

¹ A adoção de alguns dos princípios keynesianos de política orçamentária – que foram centrais nas décadas anos sessenta, setenta e oitenta nos países do mundo ocidental e capitalista – procuraram colocar o Brasil em sintonia com as economias e políticas desenvolvidas internacionalmente pelos Estados Unidos da América (EE.UU.) uma vez finalizada a Segunda Guerra Mundial. Através desse tipo de orientações, o Estado brasileiro chegou a ocupar um papel protagônico em políticas relacionadas com emprego, intervenção econômica, regulação do mercado e com o modesto crescimento do bem-estar de seus cidadãos. Essas políticas – de cunho social – se materializaram em quatro grandes áreas que passaram a ser tradicionais nos Estados nacionais onde este tipo de políticas foram adotadas: saúde, educação, moradia e previdência.

Em que pesem as intenções, fica claro que as políticas implementadas no Brasil ficaram bem longe do que seria um verdadeiro Estado de Bem-Estar.

² Lembre-se de que foi através desse processo desenvolvimentista que o Brasil atingiu altos níveis de desenvolvimento e industrialização entre os anos 1930 e 1980. Além do modelo proposto, cabe aqui lembrar de que esse patamar de industrialização foi logrado com base no esforço e no sacrifício da classe obreira, pois os frutos da acumulação de riquezas foram apropriados escandalosamente pelas elites brasileiras. Essas elites jamais cogitaram uma reforma

que resta é alinhar o Brasil às políticas de corte neoliberal consolidada no Consenso de Washington.³ Com isto, rompe-se de vez com o padrão que orientou as ações do Estado brasileiro ao longo de quatro décadas, baseado no desenvolvimento nacional fundado na base da expansão industrial, com muitas empresas sob controle estatal. Esta mudança levou à mercantilização das demandas sociais e à renúncia do governo ao poder decisório que até então tradicionalmente detinha. Isso fica ainda mais evidente depois da crise financeira internacional iniciada em 1997, na qual fica clara a forma como o Tesouro americano e o FMI operam, *urbi et orbi*, na elaboração e na implementação das políticas e das reformas – principalmente as econômicas – impostas aos países devedores ou que tenham passado por crises financeiras ou por riscos de inadimplência de pagamentos.⁴ A mensagem neoliberal do Consenso de Washington – que havia sido adotada pelos EUA no começo da administração Reagan – acabou sendo assimilada pelas elites políticas do país (empresarial, comercial, política e também por grande parte da intelectualidade brasileira e latino-americana) como sinônimo de ‘modernidade’, “... passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse.” (NOGUEIRA BATISTA, 1999: 12)

Como exemplo de cooptação intelectual, tem-se o ocorrido com a FIESP: em agosto de 1990 a entidade publica um documento, intitulado “Livre para crescer – Proposta para

estrutural e social que permitisse a inclusão das grandes massas no usufruto dos ganhos produzidos nos processos de acumulação capitalista; como se viu, o quadro ainda ficou agravado depois do golpe militar de 1964. (Cf. FIORI, 2001)

³ Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos EUA funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados: o FMI, o Banco Mundial e o BID, todos eles especializados em assuntos latino-americanos. O encontro, que foi convocado pelo Institute for International Economics sob o rótulo “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, teve como objetivo proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas na região. Às conclusões dessa reunião se daria a denominação informal de “*Consenso de Washington*”.

Apesar de a reunião não ter caráter deliberativo, o encontro acabou adotando um forte significado simbólico já que o Consenso de Washington reúne, num conjunto integrado, elementos até então esparsos de fontes diversas. Curiosamente a avaliação – a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas, que registrou amplo consenso sobre as reformas iniciadas na região – ressaltava como fato negativo que o Brasil e o Peru não tivessem adotado uma atitude reformista sendo, portanto, estes dois países a exceção à regra. (Cf. NOGUEIRA BATISTA, 1999)

⁴ Para se aprofundar neste assunto, ver FIORI, J.L. O cosmopolitismo de cócoras. In: *Educação e Sociedade*, ano XXII, n° 77. Campinas: dez. 2001.

um Brasil Moderno”, no qual se explicitam uma série de princípios ‘modernizantes’, dentre eles, um que recomendava a inserção do Brasil no comércio internacional a partir da revalorização da agricultura de exportação. “Vale dizer, o órgão máximo da indústria paulista endossa, sem ressalvas, uma sugestão de volta ao passado, de inversão do processo nacional de industrialização, como se a vocação do Brasil às vésperas do século XXI, pudesse voltar a ser a de exportador de produtos primários, como o foi até 1950.” (NOGUEIRA BATISTA, 1999: 12)⁵ Nessa nova perspectiva, o Brasil ocupa um lugar na periferia do sistema, dependente, experimentando uma espécie de ‘volta ao passado’ pois, na opinião de FIORI (2001), “... depois das reformas liberais, o que se assiste hoje é a uma espécie de retorno ao passado e, de novo, ao século 19. É como se hoje estivessem mais próximos de sua inserção mundial em 1890 do que da posição que alcançaram durante a sua ‘fase desenvolvimentista’ na segunda metade do século 20.” (2001: 19)

O colapso do comunismo na Europa central e a desintegração da União Soviética, somados à adesão dos partidos socialistas europeus (principalmente do espanhol e do francês, que estavam no governo) ao discurso neoliberal, acabaram facilitando o domínio ideológico das propostas contidas no Consenso de Washington, principalmente na América Latina. No dizer de NOGUEIRA BATISTA (1999),

Com a queda do Muro de Berlim, fez-se leitura simplificada do significado do fim da guerra fria, constatando-se precipitadamente a emergência de nova ordem internacional, uma definitiva *Pax Americana*, à qual seria inevitável ajustar-se. Aceita-se a proclamação do fim da História, com a vitória da economia de mercado e da democracia. (1999: 14)

Com as orientações advindas do Consenso de Washington, o governo FHC inicia a reforma do Estado, impondo uma visão economista aos problemas sociais. Como o pleno funcionamento das instituições democráticas passa a ser visto como ‘excesso de democracia’, tanto no Executivo quanto no Poder Legislativo as lideranças filiadas aos

⁵ Inclusive NOGUEIRA BATISTA (1999) chama a atenção ao fato de que essa proposta – da suposta vocação agrária do Brasil no contexto das novas relações internacionais – nem sequer fazia parte do documento “*Trade Policy in Brazil: the case for Reform*”, elaborado pelo Banco Mundial para nosso país, em 1989.

donos do poder imprimem coercivamente os processos das reformas.⁶ Depois de ceder à vontade do capital internacional – através dos acordos assinados em 1998 e 1999 – o governo de Fernando Henrique Cardoso entregou a direção política e econômica ao FMI. A partir da assinatura dos acordos, a política financeira brasileira ficou mais autônoma e volátil que nunca. Os acordos com o FMI, que ficaram conhecidos como os mais lesivos que o país já assinou na sua história, têm como objetivo principal o estabelecimento de metas para que a geração de recursos seja principalmente utilizada para o pagamento das dívidas privada e pública assumidas. A receita, baseada na manutenção de políticas econômicas com altas taxas de juros, provocou no país uma recessão que, associada à abertura da economia e à economia das grandes potências industrializadas, acabou agravando a dependência do capital especulativo externo. Como resultado, tem-se nos anos noventa o desmonte do parque industrial e produtivo nacional, o desemprego em grande escala, a desnacionalização da economia, o abandono da produção agrícola e a transferência do patrimônio público para incentivar a instalação, no território nacional, de empresas multinacionais. Com a adoção dos princípios liberais e conservadores, a estabilidade monetária foi decretada prioridade número um e com isto o monetarismo e o liberalismo passaram a ser a ‘religião oficial’ da política econômica do governo FHC.

É nesse contexto que se insere a reforma da educação nacional. A ‘religião oficial’ da política econômica do governo foi unanimemente assimilada pelos principais dirigentes e colaboradores do Poder Executivo e do Ministério da Educação (MEC).⁷

⁶ As estratégias utilizadas pelo governo para atingir as finalidades no âmbito educativo já foram tratadas no capítulo II.

⁷ Dentre as pessoas vinculadas ao Ministério há Paulo Renato de Souza (Ministro da Educação desde 1995; ex-reitor da UNICAMP e ex-presidente da ADUNICAMP, ocupou cargos de professor visitante na École de Hautes Études en Sciences Sociales de Paris, foi ex-presidente do BID e antes de chegar ao ministério foi Secretário de Educação do Estado de São Paulo), Maria Helena Guimarães (formada em sociologia e mestre em ciência política na UNICAMP; presidente do INEP e desde junho de 2000 acumula o cargo de secretária de ensino superior; representa o MEC em todos os organismos internacionais e associações governamentais de educação), Abílio Baeta Neves (amigo pessoal de Paulo Renato de Souza; é o coordenador da CAPES e foi secretário do ensino superior até 1999, data em que deixa o cargo pela sua inabilidade em conduzir as negociações com os professores das universidades federais durante a greve de cem dias em 1998), Antônio Macdowell Figueiredo (ex-secretário de ensino superior; deixou o cargo pelas confusões ocorridas no assunto abre-fecha de cursos que envolveram o CNE – ele votou contra o parecer que determinava o fechamento da Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas do Rio, com destaque nos meios de comunicação pela venda de diplomas em

Em que pesem as boas intenções do governo, o caráter minimalista da nova LDBEN e de sua vasta legislação complementar, a comprovada desobrigação do Estado com a universalização da educação nacional, as contradições existentes entre os objetivos proclamados e os objetivos reais, entre igualdade formal e desigualdade real, entre indivíduo e sociedade, entre alienação e educação emancipadora, entre a natureza do capitalismo e da escola e os mitos da igualdade de oportunidades e da erradicação da pobreza através da educação – que caracterizam a proposta político-pedagógica do governo de Fernando Henrique Cardoso – permite-se confirmar que esta reforma, dotada de uma clara concepção neoliberal, não solucionará os endêmicos problemas educativos brasileiros.

Além disso, pelas considerações citadas nos capítulos desta pesquisa, pode-se considerar que, semelhantemente ao ocorrido na história da educação brasileira, a reforma

ciências jurídicas), Éfrem de Aguiar Maranhão (médico de profissão, passou por todos os cargos administrativos da UFPE; seu irmão, Magno Maranhão, é dono e reitor do Centro Universitário Augusto Motta, no Rio, e presidente da Associação Nacional dos Centros Universitários – ANACEU – quem indicou Éfrem para o CNE), Arthur Roque de Macedo (atual presidente da Câmara de Ensino Superior do CNE; ex-reitor da UNESP e atualmente aposentado, comanda a Fundação Cesgranrio, que presta consultoria a instituições de ensino que foi recentemente agraciada pelo MEC para a elaboração e aplicação do ENEM e do PROVÃO), José Carlos Almeida da Silva (vice-presidente da Câmara de Ensino Superior do CNE; atualmente reitor da Universidade Católica de Salvador – UCSal, foi indicado para integrar o conselho pela Confederação Nacional de Comércio), Carlos Alberto Serpa de Oliveira (membro do CNE desde 1996, é outro dos conselheiros que tem ligações com a Fundação Cesgranrio, da qual é seu presidente; foi indicado para o CNE pela Academia Brasileira de Educação, da qual é seu presidente), Rose Neubauer (secretária estadual de Educação de São Paulo desde 1995; filiada ao PSDB e amiga pessoal de Paulo Renato, é pesquisadora sênior da Fundação Carlos Chagas), Eunice Durham (professora da Faculdade de Educação da USP e pesquisadora do NUPES dessa universidade; foi conselheira do CNE até junho de 2001, data em que Paulo Renato decide mudar as regras de funcionamento do conselho, tirando poderes deste no abre-fecha dos cursos; diante desta medida, ela demitiu-se), Francisco César de Sá Barreto (nomeado conselheiro em 2000, indicado pela Associação Brasileira de Ciências; é reitor da UFMG), Lauro Ribas Zimmer (teve onze indicações para compor o CNE; atualmente é reitor da Universidade Estácio de Sá, do empresário João Uchoa Cavalcanti), Roberto Cláudio Frota Bezerra (professor da UFC, foi indicado pela SBPC para o cargo), Vilma de Mendonça Figueiredo (conselheira desde março de 2000, indicada pela Social Democracia Sindical, braço do PSDB no movimento sindical), Silke Weber (professor da UFPE, pesquisadora de renome e uma das autoras do FUNDEF; indicada para a vaga pela SBPC, como relatora de um processo pedindo fechamento de cursos, votou contra a decisão do MEC) e Yugo Okida (vice-reitor da Universidade Paulista – UNIP – de João Carlos di Genio; entrou no CNE em 1996 e relatou no CNE pareceres e processos iniciados por outros sócios de Di Genro; conhecido por ser um férreo defensor das iniciativas privadas no CNE). Para aprofundar sobre este assunto, ver COSTA e CARVALHO. Seletto Grupo – a escalação do time que comanda a educação no país. In: *Caros Amigos – edição especial*, número 9. São Paulo: nov. 2001.

empreendida pelo governo – que tem como princípio determinante a estreita relação ciência-capital – é uma falácia de reforma, já que ela continua preservando (em matéria educativa) os projetos históricos reafirmados nos governos anteriores, isto é, os interesses das classes dominantes.

Pode-se afirmar que a realização de reformas no capitalismo democrático responde a uma estratégia do atual desenvolvimento das forças produtivas que procura, através desta, minimizar as contradições existentes em outras ordens do sistema. Nessa perspectiva, concorda-se com as idéias explicitadas por FERNANDEZ ENGUIA (1998), quando afirma que a necessidade permanente de ‘reformas educativas’ é uma característica dos países ocidentais que, ideologicamente, responde a dois tipos de fontes ou de motivações: a ‘competição internacional’ e o ‘mal – estar social’. *"En términos estratégicos o políticos podríamos decirlo de otro modo: el enemigo exterior y el enemigo interior."* (1998: 218) O ‘inimigo exterior’ não tem por que ser militar; pode sê-lo, por exemplo, o subdesenvolvimento econômico e social em relação aos demais países vizinhos ou de uma região determinada. Na opinião do autor, basta ouvir os discursos proclamados pelas autoridades para se perceber que, cada vez que se decide implementar uma reforma educativa, ela sempre é associada à idéia de progresso – aquele que, na imaginação das autoridades, conduzirá às nações em processo de desenvolvimento ao acesso das últimas tecnologias de ponta – necessária para a superação dos históricos e endêmicos atrasos materiais e humanos. Conforme o referido autor,

"Basta escuchar brevemente el discurso oficial sobre cualquier reforma educativa en cualquier país para constatar un motivo obstinado: sin reforma se perdería el tren del progreso, no se entraría en la nueva era tecnológica, se sucumbiría ante la creciente competencia internacional, y, según de qué país se trate, se caería en las filas del subdesarrollo o se perdería el liderazgo internacional." (FERNANDEZ ENGUIA, 1998: 218)

Independentemente de onde elas ocorram (em países da Europa, nos Estados Unidos da América ou nos países da América Latina), sempre se encontra uma idéia em comum: na opinião de seus autores, é com a educação que os países superarão seus problemas, em especial a pobreza e o atraso social. Esta idéia sempre aparece associada a uma outra, que diz respeito a que, além de superar o estado de pobreza, é com mais e mais educação que se poderá competir de igual para igual nas complexas relações econômicas e políticas

internacionais. Para os tecnocratas, burocratas e autoridades dos governos e dos organismos internacionais, uma boa educação se constituir na ferramenta que permitirá ao país ascender às novas tecnologias – aquelas imprescindíveis para deixar para trás o subdesenvolvimento cultural, econômico e social.

Segundo FERNANDEZ ENGUITA (1998), o melhor exemplo de reforma educativa empreendida por um país – inspirada em ‘inimigos exteriores’ – é aquele das reformas que ocorreram nos EUA, país que sempre logrou exportar e que ainda exporta seus modelos de reformas ao conjunto dos países de ocidente, através do domínio político e econômico dos principais organismos internacionais. Remontando-se aos primórdios da história educativa dos Estados Unidos da América, do século vinte, o autor percebeu que a primeira reforma educativa ocorrida nesse século (nos anos vinte e trinta) teve, como pano de fundo, a psicose de ver a Alemanha nazista ganhar a carreira tecnológica; logo após, a reforma ocorrida nos anos cinquenta e sessenta inspirou-se no medo dos americanos de ver chegar os soviéticos com seu projeto ‘Sputnik’ antes ao espaço, além de que se sabia há tempo que eles estavam tornando-se especialistas em tecnologia nuclear; finalmente, as reformas ocorridas no final dos anos oitenta e inícios dos noventa foram motivadas pela constatação de que, em termos internacionais, o Japão estaria ganhando a batalha econômica.

As reformas educativas motivadas pelo ‘inimigo interior’ têm geralmente como principais protagonistas o conjunto dos descontentes reais e/ou potenciais de qualquer sociedade, ou seja, “... *el conjunto de los que ocupan la peor posición en cada relación de dominación...*” (FERNANDEZ ENGUITA, 1998) Quer dizer, o trabalhador frente ao empresário, as mulheres frente aos homens, as minorias étnicas (de raça, religiosas ou nacionais) frente à etnia dominante dentre outros. Para estes grupos de ‘marginalizados’ e de ‘descontentes’, as elites dominantes e seus representantes governamentais oferecem estrategicamente como fórmula mágica a reforma educativa pois, cientes de estarem dominando a situação à vontade, sabem que reformando a educação não se mexe a fundo em nada daquilo que forma parte essencial do sistema dominante estabelecido e de seus valores, isto é, as relações de propriedade, a (desigual) distribuição de bens e de renda, a perpetuação dos privilégios econômicos e sociais e com o domínio político dos grupos, que historicamente são os ‘donos do poder’.

Porém, o autor deixa claro que nem ele e nem ninguém deveria estar contra a realização de reformas, sempre que elas tenham a pretensão de reordenar legal e pedagogicamente a educação e proponham melhorias quantitativas e qualitativas. O problema é que ‘existem reformas e reformas’; sabe-se que cada vez que propõe uma reforma educativa, há um uso político grande e isso faz com que as expectativas que as acompanham (os objetivos proclamados) geralmente extrapolem suas próprias possibilidades (a realidade concreta).

“Todo esto no significa que la educación no merezca o deba ser reformada, sino, simplemente, que reformar la educación no es reformar la sociedad, que la primera reforma es parte de la segunda, pero la segunda no puede reducirse a la primera. Si lo hace, queda convertida en una reforma gatopardesca o menos que eso: cambiar algo para que nada cambie.”
(FERNANDEZ ENGUITA, 1998: 220)

Mais adiante o autor aprofunda na questão, afirmando o seguinte:

“Por otra parte, si bien la reforma de la educación puede no ser tan necesaria ni potencialmente tan eficaz como la de la propiedad, las retribuciones, la fiscalidad o el poder político, probablemente es tan importante como las de la justicia, la sanidad pública o la seguridad social y bastante más que las de los transportes públicos o los medios de comunicación. [...] aunque aquí no compartamos la extendida visión mesiánica de la educación como instrumento de progreso, liberación, etc., no cabe duda de que, si se admite su eficacia como mecanismo de socialización en favor de un cierto orden institucional, por lo mismo queda admitida la posibilidad de que no cumpla a rajatabla tal función o que lo haga apuntando hacia otras posibles direcciones. Aunque para la escuela, como para cualquiera, resulte siempre más fácil nadar a favor de la corriente que en su contra.” (FERNANDEZ ENGUITA, 1998: 220-1)

Segundo FERNÁNDEZ ENGUITA (1998), é possível identificar uma série de peculiaridades que caracterizam as reformas educativas nas sociedades que, como é o caso da brasileira, são regidas pelo capitalismo democrático. Partindo da formulação de uma pergunta simples, ‘Por que se reforma em educação?’, o autor responde:

- Porque, comparativamente com outras reformas, elas economicamente são menos custosas e politicamente menos conflituosa. Socialmente, a escola se transforma em bode expiatório ideal já que, ao fazer parte da esfera pública, todos se identificam com suas causas. Como, em algum momento da vida, todos passaram grande parte

do tempo dentro de uma delas, todo tema ou reforma que trate de educação envolve 100% da população; por isso todos se identificam com as nobres causas manifestas, apoiam-nas e ainda se sentem com o direito de opinar.

- Depois, cabe formular a alternativa que manterá a todos entretidos por um bom tempo. *“En la medida en que el público acepte culpar a la educación de problemas sociales relevantes, otras instituciones quedarán fuera de su vista. La misma escuela, por su parte, se prepara en el proceso para resurgir rejuvenecida como el ave Fénix de sus cenizas.”* (FERNANDEZ ENGUITA, 1998: 221) Segundo o autor, justamente como ela é reformável, ela se fortalece como instituição. Na realidade, todas as reformas sempre são articuladas em duas frentes: a do discurso e a da prática. Na frente do discurso, os consensos se logram facilmente. Quem recusaria ou ousaria estar contra idéias tais como ‘educação para o desenvolvimento’, ‘igualdade de oportunidades’, ‘qualidade de ensino?’, pertencentes ao grupo dos ‘objetivos proclamados’ da educação nacional. Porém, a reforma real, vinculada ao mundo do concreto e que deveria ser resolvida na prática (os objetivos reais), sempre fica em débito;
- Após realizada a reforma, o passo seguinte é a constatação de que no mundo do real nada foi mudado, nada foi arrumado, novos problemas aparecem e os velhos problemas educativos – aqueles que as reformas procuravam solucionar – voltam a aparecer até com mais força. (Cf. FERNÁNDEZ ENGUITA, 1998)

A constatação na vida real dos três pontos supracitados se deve ao fato de que nos países capitalistas democráticos – sejam eles centrais ou periféricos, ocorrem ‘reformas sem inovações’ e também ‘inovações sem reformas’. (Idem, 1998)

Quando uma lei educacional é aprovada e começa a ser aplicada de fato, com o passar do tempo pode-se constatar se ela é eficaz ou se é uma falácia. Se a eficácia de uma lei se localiza na coerência que existe entre seus objetivos proclamados e os objetivos reais – uma lei pode chegar a ser eficaz independentemente da vontade de seus autores – no entanto, a sua falácia se constata quando a lei não consegue mudar aquilo que ela queria;

aquilo pelo qual ela foi criada, ou seja, ela não atinge os objetivos que inspiraram sua aprovação.

Apesar da atual reforma educacional apresentar importantes logros, no que diz respeito à organização da educação nacional, ao aumento de matrículas nos diversos níveis de ensino, à existência de uma proposta pedagógica orientando a educação com suas respectivas diretrizes e parâmetros curriculares nacionais e à criação de um sistema nacional de avaliação como nunca antes existiu na educação nacional, ela até agora não logrou solucionar os endêmicos problemas educativos brasileiros: a erradicação do analfabetismo e a universalização da educação para todos os brasileiros.⁸

Por isto é que aqui se considera que a reforma educativa de FHC é uma falácia de reforma, pois se insere na lógica supracitada, na lógica das classes dominantes, a lógica liberal.

O processo de elaboração desta tese não esteve isento de dificuldades. Dentre as principais, há aquela que diz respeito à complexidade do objeto de estudo escolhido. A tentativa de abordar problemáticas da reforma educacional globalmente, no seu conjunto – priorizando na análise o processo de sua implementação e seus principais resultados teve, como principal dificuldade, o fato de que alguns momentos do objeto da pesquisa tiveram que ser estudados quando ainda se encontravam em processo de elaboração e de implementação. Sofrendo, portanto, permanentes transformações. Isso fez com que em alguns momentos fosse difícil ter acesso às principais fontes além de que, ao sofrer permanentes transformações, as análises realizadas do objeto da pesquisa corriam o risco de sofrer interpretações errôneas.

Outra dificuldade detectada foi a própria abrangência do estudo, no sentido de que muitas das normas jurídicas analisadas poderiam ter merecido um tratamento mais aprofundado. Inclusive muitas delas ainda não foram o suficientemente estudadas. Por exemplo, dentre as fontes relacionadas no primeiro capítulo foram incluídas as portarias do MEC e os pareceres e resoluções aprovados pelo Conselho Nacional de Educação. Essas fontes ainda se apresentam como originais – pois, pelo constatado na revisão bibliográfica, até agora a comunidade acadêmica não as tomou como seu principal objeto de estudo.

Uma vez verificadas as hipóteses, a segunda parte das considerações finais trata dos desafios socio-históricos da educação nacional na atual conjuntura. Traçar desafios sócio-históricos é um tipo de tarefa que, sem dúvida, merece um esforço de construção coletiva. Por isso, as reflexões desenvolvidas nesta pesquisa têm a humilde pretensão de ser uma contribuição para o entendimento do que vem ocorrendo no Brasil em matéria educativa.

Nesta pesquisa constatou-se a existência de dois projetos político-pedagógicos, que foram colocados em debate no Congresso Nacional, que detêm uma natureza diferente e antitética, pois eles estão inspirados ontológica, gnosiológica e axiologicamente em concepções diferentes de homem, de educação e de sociedade. Viu-se que um deles (o que rege os destinos da educação nacional e que vem sendo instrumentado pelo Poder Executivo e as autoridades do Ministério da Educação) está dotado de uma concepção neoliberal, que tem como princípio determinante a estreita relação ciência-capital. O outro projeto tem uma concepção que se baseia em princípios socialistas. Esse confronto de idéias, ocorrido na sociedade e no Congresso Nacional, colocou em voga uma velha polêmica: o da vigência do socialismo.

Mesmo não cumprindo com seu objetivo, sabe-se que uma das características do liberalismo sempre foi a defesa enfática da educação pública, a cargo do Estado. Os teóricos da economia e da política sempre concordaram a respeito do lugar que devia caber à educação no âmbito da sociedade capitalista, sendo que o investimento privado se restringia a satisfazer, com formas de instrução específicas, setores da população pertencentes a camadas economicamente privilegiadas. (Cf. SAVIANI, 1991) No entanto, se a defesa da educação pública era enfática no liberalismo (onde a propriedade privada ocupa um lugar central), a defesa de tal posição seria ainda muito mais enfática no socialismo, pois o caráter público da educação ocuparia lugar central numa sociedade que preconiza a abolição da propriedade privada e a conseqüente socialização dos meios de produção. “... se o Estado passa a exercer uma função econômica central no socialismo, coerentemente o seu papel na esfera educativa deveria ser reforçado. Assim se, à primeira vista, a defesa do controle estatal da educação pelo liberalismo poderia parecer estranha, do

⁸ Esta constatação se apoia nas análises desenvolvidas no capítulo III.

ponto de vista do socialismo essa posição resultaria incontestavelmente lógica.” (SAVIANI, 1991:94-5)

Porém, os ventos que sopram neste começo de século são outros. E para compreender o que vem ocorrendo, – isto é, as profundas mudanças no novo ordenamento sócio-político mundial – não é necessário ser universitário. Essas mudanças são passíveis de serem entendidas a partir das transformações ocorridas nos modos de produção e nas atividades técnico-científicas correlatas (Cf. SCHAFF, 1991). E também se se faz um esforço para sintetizar as múltiplas determinações que caracterizam o atual momento conjuntural do capitalismo mundial.

Em termos mundiais, o Estado de bem-estar social deixou de existir nos países capitalistas centrais e em alguns periféricos que lograram implantar ao menos um modelo mínimo; com ele, o papel da educação passou a ocupar um lugar secundário. O intenso desenvolvimento das forças produtivas propiciado pelos avanços da micro-eletrônica, da energia termonuclear e as transformações revolucionárias nas técnicas industriais e nas ciências, acompanhadas da mundialização do capital que vem acontecendo desde meados da década de setenta, desencadearam uma cruzada neoliberal sem precedentes. Esse tipo de política, alicerçado em duas grandes diretrizes (privatizar e desregulamentar), começou a ser assumida por numerosos governos desde meados da década de setenta: por Augusto Pinochet, no Chile, em 1973; pelo governo fascista da Argentina em 1976; por Margaret Thatcher, na Inglaterra, em 1979; por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980; por Helmut Kohl, na Alemanha, em 1982; na Bolívia, em 1985; no México, em 1988; novamente na Argentina de Carlos Saúl Menem, em 1989; na Venezuela com Carlos Andrés Pérez, em 1990; com Alberto Fujimori, no Peru, em 1990, e por Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, em 1995. Foi assim que em todos esses Estados ocorreram as seguintes transformações: transferência ao setor privado de todas as atividades produtivas; abandono de todas as atividades regulatórias, deixando-as a cargo das leis do mercado; diminuição da interferência estatal sobre os diferentes empreendimentos privados; e a idéia de que o funcionalismo público produz um inferno de ineficácia e clientelismo que acaba lesando, e sendo pago por, todos os cidadãos. Este último argumento é dos mais recorrentes nos documentos do BID e do Banco Mundial, que analisam políticas para o Terceiro Mundo. E, nos últimos tempos, a cruzada neoliberal ampliou suas frentes de batalha, começando a dar

conta de atividades sociais tradicionalmente administradas pelo Estado de bem-estar social, tais como a saúde, a previdência e a educação. (cf. MORAES; s/d)

As conseqüências da adoção desse tipo de políticas têm-se revelado nefastas. As teorias da estabilidade e da geração de riquezas – defendidas nos discursos otimistas do FMI – escondem falácias, se se analisam as contradições sociais que conduziram ao desmoronamento do ‘milagre econômico’ dos Tigres Asiáticos e os últimos acontecimentos do mês de janeiro de 2002 na Argentina.

O caso do ocorrido com a Argentina é preocupante devido a que, além de ser um país vizinho e latino-americano, até há pouco tempo ela era apresentada junto com o Peru de Alberto Fujimori como modelo a ser seguido pelo governo brasileiro. Talvez nunca a Argentina e o Brasil tenham sofrido um saque político comparável ao da década passada. GALEANO (2002) lembra que:

Com a cumplicidade e o amparo do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, sempre exigentes em austeridade e transparência, vários governantes roubaram até as ferraduras de cavalos a galope. Nos anos de privatizações, rifaram tudo, até os ladrilhos das calçadas e os leões dos zoológicos, e tudo se evaporou. Os países foram entregues para pagar a dívida externa, como mandaram os que mandam de verdade, mas a dívida, misteriosamente, se multiplicou entre os dedos ágeis de Carlos Saúl Menem e muitos de seus colegas. E os cidadãos, os invisíveis, ficaram sem países, com uma imensa dívida a pagar, pratos sujos da festa alheia, e como governos que não governam, porque são governados de fora. (...) a Argentina era a aluna mais aplicada do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio. Assim foi. (GALEANO, 2002: 16)

A visão montearia dos problemas sociais deixou em ruínas vários países, pois:

Não é só na Argentina nem só na América Latina, o sistema está cego. O que são as pessoas de carne e osso? Para os economicistas mais notórios, números. Para os banqueiros mais poderosos, devedores. Para os tecnocratas mais eficientes, incômodos. E para os políticos mais bem sucedidos, votos. (Idem, p. 16)

Mas, lógico que ‘o Brasil não é a Argentina, é claro’:

... a Argentina não tem uma das piores distribuições de renda do mundo. A Argentina não tem uma das piores distribuições de terras do mundo; e o craque número 1 da história do futebol argentino é Maradona – um rebelde, que foi drogado e que tatuou Fidel Castro na batatada perna – não é o nosso

Edson Arantes do Nascimento, o Pelé, que dedicou seu milésimo gol, e parte de seus atuais negócios, diga-se de passagem, às criancinhas. (Cr. RODRIGUEZ PEREIRA, 2002: 17)

Como tampouco a Argentina não é o Brasil, pois:

Pode-se dizer, no entanto, como disse Michel Pettis, banqueiro de investimentos e professor de assuntos internacionais e públicos na Universidade de Colúmbia, Nova York, no jornal *Valor* do último 26 de dezembro, que o Brasil corre o mesmo risco que a Argentina. A Argentina – governo e empresas – deve 79 bilhões de dólares ao exterior, menos de 30 por cento do seu PIB, de 280 bilhões de dólares em 2000. No Brasil, a dívida externa é maior, tanto em termos absolutos como em termos proporcionais: está em 216 bilhões de dólares, quase 40 por cento do nosso PIB, que foi de 588 bilhões de dólares em 2000. (Idem, p. 17)

Na Argentina, o neoliberalismo já havia sido implantado quando Domingo Cavallo introduziu o sistema de equivalência entre duas moedas – o dólar e o peso – cortou gastos públicos, abriu o mercado, desregulamentou a economia e privatizou estatais assim que ele assumiu como Ministro da Economia do governo de Menem, em 1991. ‘Assim foi’.⁹ Na opinião de RODRIGUES PEREIRA (2002), o Brasil poderia-ter-se adiantado nas mudanças pois, com a derrota da esquerda que apoiava Luiz Inácio Lula da Silva e a vitória do neoliberal Fernando Collor de Mello, nas eleições de 1989, estavam dadas as condições para que as reformas fossem implementadas. Não deu certo porque o ‘Caçador de Marajás’ sofreu ‘impeachment’ e acabou entrando no governo um nacionalista do porte de Itamar Franco. Mas a história passou a ser outra, depois que FHC assume no governo, em 1995.

E qual é o legado que deixa o neoliberalismo na Argentina, na Rússia, nos ‘Tigres Asiáticos’, no Brasil e em outros países do mundo? No lugar de milagre econômico, tem-se

⁹ Em ocasião da recente crise na Argentina, o presidente dos EUA George W. Bush enviou uma mensagem para o recém-eleito presidente da Argentina, Rodríguez Saá. Da cidade de Washington, Bush ‘sugeriu’ ao novo presidente que a Argentina deveria ‘proteger’ seus credores e o Fundo Monetário Internacional e que deveria levar uma vida de mais ‘austeridade’. Após isso, Rodríguez Saá fez feio numa reunião de imprensa, pois quando um jornalista perguntou ao presidente o que ele iria priorizar, se a dívida ou o povo, ele respondeu: “A dívida”. No dizer de GALEANO (2002), “Dom Sigmund Freud sorriu na cova, mas Rodríguez Saá corrigiu imediatamente sua resposta. Pouco depois anunciou que suspenderia o pagamento da dívida e destinaria esse dinheiro à criação de fontes de trabalho para as legiões de desempregados.” (GALEANO, 2002: 16)

a proliferação da pobreza e o ressurgimento de tensões étnicas e sociais; onde deveria reinar o paraíso do livre mercado, tem-se sociedades em crise permanente. A desregulamentação do mercado trouxe uma avalanche de investimentos especulativos muito mais rentáveis que os investimentos produtivos e, conseqüência disso, tem-se hoje o anacrônico desemprego estrutural, afetando até as populações dos países mais desenvolvidos.

O ‘sucesso político’ do neoliberalismo no desmanche do Estado de bem-estar social conduziu ao enfraquecimento dos sindicatos e das associações operárias. Tudo isso acompanhando o ‘sucesso moral e ideológico’ quando, na opinião pública, conceitos tais como ‘capitalismo’ e ‘lucro’ deixaram de ser ‘pecados’ e perderam sua conotação negativa. Tudo indica que se assiste hoje à legitimação de um ‘ideal político’, mais do que a uma solução prática para a estagnação econômica que afeta o planeta no seu conjunto. E isto conduziu muitos pregadores do Estado neoliberal a desistirem das transformações, traindo seus próprios princípios, pois os governos de Reagan e de Thatcher acabaram ampliando os gastos do estado e, em conseqüência, o endividamento público. (Cf. MORAES; s/d)

No caso particular do Brasil, o que chama a atenção é que, apesar de políticas neoliberais terem conduzido numerosos governos latino-americanos a seu absoluto fracasso, esse tipo de política passou a ser adotado a partir de 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República. Esse fato fez com que a sociedade brasileira passasse, no final da década de noventa, por momentos de profundas transformações, as quais se refletiram também no âmbito educacional. Dito de outra forma: a ‘cruzada neoliberal’, vitoriosa, já começou a dar conta da educação no Brasil, através da nova legislação para a educação nacional.

Como já foi afirmado no resumo desta tese, o capitalismo, embora esteja passando por uma profunda crise estrutural, apresenta-se renovado e contraditório. O que caracteriza os momentos de crise nas sociedades capitalistas é a acelerada superação das forças produtivas, a ponto de colocar em risco a atual ordem e a existência da propriedade burguesa. “Nessas crises, grande parte não só da produção, mas também das forças produtivas criadas, é regularmente destruída. (...) A sociedade se vê de repente em uma situação de barbárie momentânea...” (MARX e ENGELS, 1998). E como a atual crise não tem saída, conseqüentemente, passa a ser necessária a adoção de outro tipo de soluções

mais profundas, pois “... há transformações de caráter orgânico que respondem às necessidades de desenvolvimento da humanidade.” (SAVIANI, 1997: 138). Hoje não interessa a manutenção da estrutura vigente, geradora de desigualdades e de injustiças cada vez maiores. Interessa sim a transformação dessa estrutura, pela adoção de estratégias criativas que levem a configurar uma melhor correlação de forças, que ajudem a superar a atual crise de conjuntura. E o lugar onde deve ser construída essa correlação de forças é nos sindicatos e demais movimentos e organizações sociais.

Diante dessa realidade, cabe aos professores e trabalhadores da educação passar a somar forças junto ao coletivo de todos os trabalhadores, para a defesa legítima dos projetos alternativos para a educação nacional. Defender a proposta alternativa é uma tarefa prioritária, pois nela são encontrados fundamentos necessários para se opor o projeto de reforma neoliberal desencadeado pelo governo brasileiro. Nele, as concepções adotadas de ser humano, educação, escola, democracia, sociedade, autonomia, gestão e currículo, entre outras, diferenciam-se das concepções governamentais expressas nas políticas públicas educacionais aprovadas nas formas de lei. É por isto que no “Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira”, a educação é entendida como “... um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social” que deve contribuir para o aprimoramento do indivíduo e da sociedade para a construção coletiva de um novo projeto de inclusão e de qualidade social para o Brasil.” (Cf. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – Caderno do III CONED, 2000: 09). A proposta no seu conjunto apresenta a educação como um instrumento fundamental, que deveria contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político do país, e também deveria garantir os direitos básicos da cidadania e da liberdade social. Nesta perspectiva, a educação é concebida como um patrimônio social.

Porém, na realidade, as coisas não se apresentam tão simples. Apesar de a proposta alternativa e democrática para a educação nacional estar inspirada em princípios socialistas, nela tem-se constatado muitas contradições. Viu-se nos capítulos II e III que, nos encontros do Congresso Nacional de Educação e nos eventos nacionais organizados pelas associações docentes de ensino superior, existem setores de profissionais que defendem reivindicações que se caracterizam por ter uma forte conotação liberal. Isso faz com que existam, no interior da proposta alternativa, sérias divergências. Dentre as principais, há a defesa do

ensino religioso como sendo parte da proposta curricular escolar, a defesa da manutenção do FUNDEF na forma que hoje existe, o tema da alocação de recursos públicos para estabelecimentos de ensino e de formação profissional privados, e o tema da necessidade do estabelecimento de parcerias, com setores privado se comunitários, para a implementação da ensejada escola pública, gratuita, laica e de qualidade. Portanto, a pluralidade de idéias faz com que a proposta alternativa sofra, no seu interior, importantes contradições e controvérsias.

Isso foi possível de constatar quando da realização do III Congresso Nacional de Educação, pois essas polêmicas se manifestaram e fizeram com que a proposta alternativa sofra essas importantes controvérsias. Mas, o caminho para a superação dessas controvérsias se localiza no interior do próprio movimento docente.

É por isso que nesta pesquisa se considera que a compreensão das problemáticas educacionais contemporâneas passa pela construção coletiva de caminhos que ajudem a superar as contradições existentes. No fervor do debate é que se poderão superar as contradições existentes.

O esforço de reflexão teórica desenvolvido nesta pesquisa pretende somar forças junto àqueles que acreditam que a realidade pode ser diferente. O processo histórico aqui defendido recoloca na ordem do dia uma antiga consigna socialista: 'socialismo ou barbárie'. Cada dia fica mais evidente que a sociedade capitalista não tem como se sobrepor aos problemas que ela mesma cria e que é incapaz de resolver. Nesse sentido, SAVIANI (1991), afirma que: "A solução desses problemas implica, pois, a transformação das relações sociais vigentes, a construção de uma nova sociedade, o que recoloca em evidência, agora de forma radical, a questão do socialismo." (1991:103)

A superação dos problemas do capitalismo implica a superação do próprio capitalismo como um todo. Diante da barbárie desencadeada, passa a ser vital a adoção de transformações de caráter orgânico que respondam às necessidades de desenvolvimento da humanidade. De fato, não interessa a manutenção da estrutura vigente geradora de desigualdades e de injustiças cada vez maiores e sim a superação dessa estrutura e das concepções burguesas de liberdade, trabalho, propriedade, de direito e de educação. Passa a ser fundamental trabalhar pela união e pelo entendimento nos partidos políticos, nos

sindicatos e nos movimentos sociais para somar forças e construir idéias que sirvam para superar a atual crise. No último parágrafo de sua obra “*La instrucción escolar en la América capitalista*”, BOWLES & GINTIS (1985) explicitam o grande desafio de hoje. Ao tratar das reformas educativas dos EUA, eles afirmaram o seguinte:

“No podemos avanzar con los remedios caseros de la reforma educativa liberal. La gente de los Estados Unidos no necesita un médico para el moribundo orden capitalista; necesitamos un enterrador. El reto político que enfrentamos tampoco debe ser enfrentado con los esfuerzos espontáneos de individuos o de grupos que trabajen aislados. El desarrollo y la articulación de la visión de una alternativa socialista, así como la capacidad de enfrentar las necesidades humanas concretas actuales, exigen un partido basado en las masas, capaz de ayudar en las luchas diarias de los trabajadores de todos los Estados Unidos, y entregado a una transformación revolucionaria de la economía estadounidense.” (BOWLES & GINTIS: 1985: 361)

Por isso a discussão sobre o socialismo, como meio para superar a barbárie e responder às necessidades de desenvolvimento da humanidade, ganha vigor renovado . No entanto, é exatamente neste assunto que os críticos mais radicais do marxismo apóiam-se para negar este esforço pois, como se sabe, tem-se associado erroneamente marxismo com o socialismo real.

Cabe fazer algumas explicitações. Quando aqui se acredita que um sistema educativo igualitário e libertador só pode surgir de um movimento, com bases amplas, também o que se procura é a superação das relações que caracterizam hoje a vida econômica, pois,

“Las metas de tal socialismo revolucionario van más allá de los logros de la Unión Soviética y de los países de Europa Oriental. Estos países han abolido la propiedad privada de los medios de producción, a la par que repetían las relaciones de control económico, dominio y subordinación características del capitalismo. (...)”

Nesse sentido,

“El socialismo a que aspiramos va más allá de la cuestión legal de la propiedad, llega a la cuestión social concreta de la democracia económica como un conjunto de relaciones de poder igualitarias y participativas.” (BOWLES & GINTIS, 1985: 337)

Quando aqui se fala de socialismo não está se referindo ao socialismo real¹⁰ – levado a cabo na Europa ao longo do século XX, logo após a morte de Lênin – e sim ao socialismo idealizado por Marx e Engels no Manifesto Comunista. Tais críticos, entretanto, não percebem que o desmoronamento desses regimes no Leste Europeu, ao invés de significar a superação de Marx, constitui um indicador de sua atualidade.

¹⁰ Entendo como ‘socialismo real’ o regime político denominado socialista, surgido no Leste europeu e na União Soviética após a morte de Lênin, caracterizado por ser um sistema sócio-econômico que não conseguiu superar a sociedade capitalista e tampouco eliminar as categorias do mercado. Como consequência, permaneceram nesse sistema todas as categorias fundamentais do capitalismo: salário, preço e lucro (enquanto ganho da empresa). Na opinião de Ianni (1992), as características que definiam esse sistema eram:

1. sistema de partido único, que detinha o domínio do poder político e econômico;
2. o Estado exercia completo controle da vida pública;
3. comitês de planejamento estatal decidiam todos os detalhes do processo produtivo e da distribuição de mercadorias;
4. a sociedade era organizada através do sistema “*nomenklatura*”, que determinava posição, obrigações e privilégios dos operários;
5. a cultura era dominada pela ideologia oficial, deformando e vulgarizando idéias de MARX e de LÊNIN; e,
6. os problemas de bem-estar social eram resolvidos através de políticas de pleno emprego e de preços subsidiados.

Para um melhor tratamento de o tema ver IANNI (1992), NETTO (1995) e KURZ (1993).

BIBLIOGRAFIA

- ABNT. *Informação e documentação. Referências – Elaboração*. Rio de Janeiro: ABNT, 2000. 22 pp.
- ABRAMO, C. *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. 208 pp.
- ABRUCIO, F. L. e COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. In: *Pesquisas, ano 1998, nº. 12*. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer, 1998.
- ADUSP. *A presença da Universidade Pública*. São Paulo: ADUSP, 2000. Disponível em: <<http://www.adusp.com.br>> Acesso em: 1º de outubro de 2001.
- ANDE. *LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto*. São Paulo: Cortez Editora, 1990.
- _____. Associação Nacional de Educação: carta de princípios. São Paulo: *Revista da ANDE - Ano 1, nº 1*. 1981. pp. 57-60.
- ANDES/SN e MEC. (1998) *Protocolo para a Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior*. Brasília: 1998. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de outubro de 2001.
- ANDES/SN. *Cadernos de Textos do 21º Congresso da ANDES/SN*. Rio Grande, RS: fevereiro de 2002. 126 pp.
- _____. *Cadernos de Textos do 20º Congresso da ANDES/SN*. Rio de Janeiro, RJ: fev. 2001. 101 pp.
- _____. *Cadernos de Textos do 42º CONAD*. Brasília, DF: junho de 2000a. 114 pp.
- _____. *Cadernos de Textos do 41º CONAD*. Pelotas, RS: novembro de 2000b. 88 pp.
- _____. *Cadernos de Textos do 40º CONAD*. Brasília, DF: junho de 2000c. 82 pp.
- _____. *Cadernos de Textos do 19º Congresso da ANDES/SN*. Juiz de Fora: fev. 2000d. 142 pp.
- _____. *Cadernos de Textos do 39º CONAD*. Curitiba: nov. 1999a. 131 pp.
- _____. *Cadernos de Textos do 38º CONAD*. Rio de Janeiro: jul.1999b. 94 pp.
- _____. *Cadernos de Textos do 18º Congresso da ANDES/SN*. Fortaleza: fev. 1999c. 106 pp.

ANPED. *Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação*. São Paulo: ANPED: 1997a. 48 pp.

_____. *Documentos preliminares discutidos em reunião de grupo de trabalho constituído pela ANPED para examinar proposta de plano nacional do executivo*. São Paulo: out. 1997b.

ANTUNES, R. *Crise e poder*. 4ª ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1986. 85 pp.

APP-SINDICATO. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96*. Trabalho elaborado pelo Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal. Curitiba: APP-SINDICATO, 1997. 102 p.

ARELARO, L. R. G. *Plano Nacional de Educação: uma estratégia de enfrentamento às políticas neoliberais no Brasil*. In: *Adunicamp Revista, ano 1, nº. 2*. Campinas: ADUNICAMP, novembro de 1999. pp. 39-43.

AZANHA, J. M. *Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para a reflexão*. In: *Estrutura e funcionamento da Educação Básica. Leituras*. 2a. ed. São Paulo: Vários Autores, 2000. pp. 102-123.

AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997. 75 p.

BARBOSA, S. R. *O mal estar na Constituição*. In: *Adunicamp Revista, ano 1, n. 2*. Campinas: ADUNICAMP, novembro de 1999. pp. 13-16.

BARRETO, E. S. e ALVES, M. L. *Escola pública versus escola particular na visão da imprensa*. *Revista da ANDE n.º 13*. São Paulo: Cortez, 1988. pp. 45-8.

BASBAUM, L. *História sincera da República*. São Paulo: Editora Fulgor, 1968. 216 pp.

BEISIEGEL, C. R. *O Plano Nacional de Educação*. In: *Cadernos de Pesquisa, n.º 106*. São Paulo: março, 1999. pp. 217-231.

_____. *Considerações a propósito de um projeto educacional*. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, v.7, n.1, jan/mar, 1993. pp. 217-231.

_____. *Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum*. In: *Revista da ANDE, ano 1, nº. 1*. São Paulo: ANDE, 1981. pp. 49-56.

BENASSI, S. *As elites e a crise na educação*. *Correio Popular*. Campinas, 11 de setembro de 1997, p. 03.

BOWLES & GINTIS. *La instrucción escolar en la América capitalista. La reforma educativa y las contradicciones de la vida económica*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985. 377 pp.

BRANDAO, Z. A política da não política. In: *Revista da ANDE, ano 8, n.º 14*. CIDADE EDITORA, 1989. pp. 18-21.

BRASIL. *Educação no Brasil. 1995-2001*. Brasília, setembro de 2001a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de outubro de 2001. 38 pp.

_____. Congresso Nacional. *Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação*. Brasília: 2001b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2001.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 21º ed. São Paulo: Saraiva, 1999a. 267 pp.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. In: *Constituição da República Federativa do Brasil*. 21º ed. São Paulo: Saraiva, 1999b. pp. 206-217.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 16, de 04 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5 do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. In: *Constituição da República Federativa do Brasil*. 21º ed. São Paulo: Saraiva, 1999c. pp. 198-9.

_____. *Plano Nacional de Educação. Parecer e Substitutivo do Relator Deputado Nelson Marchezan aos PLs n.ºs 4.155/98 e 4.173/98*. Brasília: Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 1998a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Projeto de lei PLP 18, de 1998 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Medida Provisória n.º 1.917, de 1999, que determina sobre o Programa de Demissão Voluntária, Jornada Reduzida de Trabalho e Licença sem remuneração. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Projeto de Lei nº 1.258-A de 1.988. (Do Sr. Otávio Elísio). In: SAVIANI, D. *A nova lei da educação. LDB, trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados. 1997a. pp. 42-56.

_____. Projeto de LDB: Substitutivo do relator Deputado Jorge Hage. In: SAVIANI, D. *A nova lei da educação. LDB, trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados. 1997b. pp. 71-125.

_____. LDBEN, lei nº 9.394/96. In: *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – lei 9.394/96*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995, que altera dispositivos da lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Decreto 2.026, de 10 de outubro de 1996, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, que regulamenta a Educação Profissional. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Lei nº 9.475, de 22 de junho de 1997, que dota de nova redação o artigo 33 (ensino religioso) da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta as instituições de ensino superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o artigo 80 da LDBEN (lei nº 9.394/96) e que trata de educação a distância;

_____. Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998. Altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto nº 2.494 e trata da delegação de competências na promoção de atos de credenciamento. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Lei nº 9.678, de 1998, que determina a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Plano Nacional de Educação – Parecer e Substitutivo do Relator Deputado Nelson Marchezan aos PLs nºs 4.155/98 e 4.173/98, de 1998. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil, 1996. Brasília: PNUD/IPEA, 1996c. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

BRASIL/CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária, de 23/05/00. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

BRASIL/INEP. Informe Nacional Brasil - EFA 2000: Educação para Todos. Avaliação do ano 2000. Brasília: INEP, 2000. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000. 111 pp.

_____. *Parâmetros Curriculares Nacionais*. 1ª versão. Brasília: MEC-SEF, 1999.

_____. *Parâmetros Curriculares Nacionais. Versão preliminar*. Brasília: MEC-SEF, 1997.

BRASIL/MEC. *Fatos sobre a Educação no Brasil 1994 – 2001*. Brasília: 2001.

_____. *Enfrentar e Vencer Desafios*. Brasília: MEC, 1998. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. *Estatísticas da educação básica no Brasil*. Extraído do Relatório da Conferência Internacional de Educação em Genebra. Brasília: MEC, 1996a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000. 25 pp.

_____. *Informe estatístico de 1996 – População e Analfabetismo*. Brasília: MEC, 1996b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. *O Plano Decenal visto por: Carlos Augusto Abicalil, Célio da Cunha, Emerson Kapaz, Herbert de Souza, Moacir Gadotti, Walter E. Garcia*. Brasília: MEC, 1995a. 22 pp.

_____. Informe Conferência Nacional de Educação para Todos. In: *Cadernos de Pesquisa*, nº. 92. Brasília: MEC, 1995b. pp. 80-1.

_____. *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade de educação*. Brasília: MEC, 1995c.

_____. *Acordo Nacional: Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003*. Brasília: MEC, 1993. 39 pp.

_____. *Educação para Todos. A Conferência de Nova Delhi*. Brasília: MEC, 1994. 40 pp.

_____. Portaria nº 646, de 14 de maio de 1997, que regulamenta o disposto nos artigos 39 a 42 da LDB e no Decreto nº 2.208/97 e outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 637, de 26 de dezembro de 1997, que trata sobre o credenciamento de universidades. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 639, de 13 de maio de 1997, que versa sobre o credenciamento de centros universitários, para o sistema federal de ensino superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 640, de 13 de maio de 1997. Trata do credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 641, de 13 de maio de 1997. Autoriza novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000>

_____. Portaria nº 752, de 2 de julho de 1997. Versa sobre a autorização de cursos fora da sede em universidades. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 880, de 30 de julho de 1997. Cria uma Comissão Interministerial com a finalidade de definir procedimentos, critérios, parâmetros e indicadores de qualidade para orientar a análise de pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, em Odontologia e em Psicologia. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 887, de 30 de julho de 1997. Estabelece procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível superior e sua renovação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 946, de 15 de agosto de 1997. Fixa valores de recolhimento para ressarcimento de despesas com a análise de processos de autorização de cursos de graduação e credenciamento de instituições de ensino superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 2.041, de 22 de outubro de 1997. Define critérios adicionais aos já estabelecidos na legislação vigente, de organização institucional para Centros Universitários. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 971, de 22 de agosto de 1997. Define os procedimentos para o cumprimento do disposto no artigo 18, do Decreto nº 2.306 (Informação das instituições de ensino superior sobre condições de ensino-aprendizagem). Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 2.175, de 27 de novembro de 1997. O Ministro de Estado da Educação e do Desporto, no uso de suas atribuições e considerando o disposto na lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na lei nº 9.391 de 24 de novembro de 1995, e no Decreto nº 2.020 d 10 de outubro de 1996, e considerando ainda que os resultados das avaliações realizadas pelo MEC constituem-se em indicadores de qualidade e de desempenho de cursos e instituições de ensino superior, resolve adotar providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998. Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 302, de 7 de abril de 1998. Normatiza os procedimentos de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria 612, de 12 de abril de 1999, que dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos sequenciais de ensino superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Portaria nº 2.297, de 8 de novembro de 1999, que dispõe sobre a constituição de comissões e procedimentos de avaliação e verificação de cursos superiores. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

BRASIL/MEC/CNE. Parecer do Conselho Nacional de Educação (Parecer CEB/CNE nº 05/97, de 11 de maio de 1997, sobre proposta que regulamenta a LDBEN nº 9.394/96). Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Resolução CEB/CNE nº 03/98, de 28 de junho de 1998, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM). Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Parecer CEB/CNE nº 15/98, de 1º de janeiro de 1999, que trata das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio). Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Parecer CEB/CNE nº 01/99, de 29 de janeiro de 1999, sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível de Ensino Médio. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. Resolução CEB/CNE nº 02/99, de 19 de abril de 1999, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade normal. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

BRASIL/MEC/INEP. *Desempenho do Sistema Educacional Brasileiro: 1994-1999*. Brasília: 1999a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000. 26 pp.

_____. *Educação Brasileira: Políticas e Resultados*. Brasília., 1999b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000. 44 pp.

_____. *Plano Nacional de Educação. Proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998. 129 pp. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000.

_____. *Plano Nacional de Educação – proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos*. Brasília: 1997a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 1º de março de 2000. 51 pp.

_____. *Proposta para o Documento: Roteiro e Meta para Orientar o Debate sobre o Plano Nacional de Educação*. Brasília: 1997b. 15 pp.

BRASIL/MEC/SEF. *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Conferência Nacional: Acordo de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1995. 16 pp.

BRASIL/MEC/UNICEF/UNESCO. *Estratégias de mobilização: "Educação para Todos/Todos pela educação."* Brasília: MEC, 1995. 38 pp.

BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK. *A reforma do Estado para a cidadania.* São Paulo: Editora 34, 1998.

BRITO, V. L. F. A. *O público e o privado e a lei de diretrizes e bases da educação nacional.* 1995. 360 f. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

BRZEZINSKI, I. (org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.* São Paulo: Cortez Editora, 1997. 270 pp.

CAGGIOLA, O. Autonomia contra a destruição da universidade pública. In: *Cadernos de Textos do 39º CONAD.* Curitiba: nov. 1999c. pp. 144-147.

CAMARGO, R. B. De. A Conferência Nacional de Educação para Todos. In: *Revista da ANDE, ano 14, nº. 21.* São Paulo: Cortez Editora, 1995. pp. 69-71.

CANTO, O. A. M. do. O financiamento da educação superior. *Folha de S. Paulo.* São Paulo, 26 de abril de 1995.

CARDOSO, F. H. *Mãos à obra Brasil - Proposta de Governo.* Brasília: [s/n], 1994. 300 pp.

CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil.* São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 81-90.

CASTRO, A. B. de. Dos paradigmas e das reformas. *Folha de S. Paulo.* São Paulo, 27 de fevereiro de 1997, p. 03.

CHAUÍ, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil.* São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 19-30.

CHIZZOTTI, A. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO (org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823–1988.* Campinas: Autores Associados, 1996. pp. 31-54.

CONFERENCIABRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, IV., 1986. Goiânia. Carta de Goiânia. In: *Educação e Sociedade, nº. 25.* São Paulo: Cortez Editora, 1986. pp. 5-10.

CORREIO POPULAR. O Conselho de Educação. *Correio Popular.* Campinas, 26 de julho de 1997, p. 02.

_____. Câmara aprova lei que reorganiza a educação. Campinas, 18 de dezembro de 1996, p. 22.

- _____. A nova lei do ensino. Campinas, 19 de dezembro de 1996, p. 02.
- COSTA, C. Se o MEC falou, pode publicar: a impressionante eficiência do instituto encarregado de divulgar notícias mágicas do Ministério. In: *Caros Amigos, Edição Especial, nº. 9*. São Paulo: novembro de 2001. p. 29.
- COSTA, M. A. da. A LDB pelo movimento docente. *Correio Popular*. Campinas, s.d., p. 03.
- COSTA, M, da. Crise do Estado e crise da educação. In: *Educação e Sociedade, nº. 45*. Campinas: Papyrus, dezembro de 1994. pp. 501-522.
- COSTA, C. e CARVALHO, P. Seletor grupo: a escalção do time que comanda a educação no país. In: *Caros Amigos, Edição Especial, número 9*. São Paulo: novembro de 2001. pp. 20-1.
- CUNHA, L. A. *Educação Brasileira: projetos em disputa*. São Paulo: Cortez, 1995. 100 pp.
- _____. *Educação, Estado, Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991. PAGES
- _____. A V Conferência Brasileira de Educação. In: *Revista da Ande, ano 8, nº. 14*. São Paulo: Cortez Editora, 1989. pp. 61-3.
- _____. A educação na nova Constituição. In: *Revista da ANDE, ano 6, nº. 12*. São Paulo: Cortez Editora, 1987. pp.05-11.
- _____. Escola particular versus escola pública? *Revista da ANDE - Ano 1 n ° 2*. São Paulo, 1981. pp. 30-34.
- _____. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. 8ª. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1980. 291 pp.
- CURY, C.R.J., HORTA, J.S.B. e FÁVERO, O. A relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO (org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. pp. 05-30.
- CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. In: *Cadernos de Pesquisa, nº 104*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, jul. 1998. pp. 163-180.
- _____. Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional e Educação Física. In: CBCE (org.) *Anais do X Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. Volume I*. Goiânia: CBCE, 1997. pp. 61-2.
- _____. A Educação e a Primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO (org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. pp. 69-80.

- _____. A Educação na Revisão Constitucional de 1926. In: FÁVERO (org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. pp. 81-108.
- _____. Tendências do ensino no Brasil hoje. In: *Educação e Sociedade*, n.º. 25. São Paulo: CEDES, 1986. pp.; 44-54.
- _____. A educação e a nova ordem constitucional. In: *Revista da ANDE*, ano 8, n.º. 14. São Paulo: Cortez Editora, 1989. pp. 05-12.
- DAGNINO, E. (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. 172 pp.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 103-118.
- DALLARI, D. Constituição para o Brasil novo. In: SADER, E. (org.) *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 4.ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. pp. 110-127.
- DEBRUN, M. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo, Brasiliense, 1983. 173 pp.
- DEMO, P. *A nova LDB. Ranços e avanços*. 11.ª ed. Campinas: Papirus Editora, 2001. 111 pp.
- DURHAM, E. R. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação deve incorporar os interesses específicos de diversas entidades da área? *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24 de junho de 1995, p.03.
- ENGELS, F. *Anti-Dhuring*. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 231 pp.
- _____. *A Dialética da Natureza*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. *Ludwigh Feuerbach e o fim da Filosofia Alemã*. In: Marx, K. e Engels, F. *Obras Escolhidas - Volume 3*. São Paulo: Alfa-Omega, s/d.
- EVANGELISTA, J. E. *Crise do marxismo e irracionalismo moderno*. 2.ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1997. 104 pp.
- FARHAT, D. Enfim, descobriram a educação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 03 de março de 1995.
- FAORO, R. Constituinte: a verdade e o sofisma. In: SADER, E. (org.) *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 4.ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. pp. 07-16.
- FAZENDA, I. C. A. A VI CBE – Conferência Brasileira de Educação. Rompe-se o pacto do silêncio. In: *Revista da ANDE*, ano 11, n.º. 18. São Paulo: Cortez Editora, 1992. pp. 41-44.

FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Editora Autores Associados, 1996. 302 pp.

FERNANDES, A. V. M. *Cidadania e educação: análise comparativa dos processos redemocratizantes da Espanha e do Brasil ressaltando suas leis de diretrizes e bases*. 1995. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____. *Entre o texto e o contexto: análise comparativa das Leis de Diretrizes e Bases da Educação da Espanha (1990) e do Brasil (1996)*. Araraquara: Cultura Acadêmica Editora, 1999. 348 pp.

FERNANDES, F. *LDB: impasses e contradições*. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 1993. 30 pp.

_____. Diretrizes e bases: a conciliação aberta. In: *Educação e Sociedade*, n.º 36. São Paulo: Ediciones Vértice, agosto de 1990. pp. 143-149.

_____. *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989. 264 pp.

_____. *O processo constituinte*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1988.

_____. A reforma educacional. In: *Educação e Sociedade*, n.º 28. São Paulo: Cortez Editora, 1987. pp. 5-11.

FERNANDEZ ENGUITA, M. *La escuela a examen*. Madrid: Pirámide, 1998. 255 pp.

_____. (org.) *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona: Horsori Editorial, 1997.

_____. *Trabalho, escola e ideologia: Marx e a crítica da educação*. Porto Alegre: Editora Artes Médicas, 1993. 351 pp.

_____. *La escuela en el capitalismo democrático*. Culiacán: UAS, 1987. 249 pp.

FERREIRA, L. G. A política educacional no pós-64. In: *Cadernos de Educação*, n.º 3. Belo Horizonte: maio de 1996. pp. 25-32.

_____. *A política educacional e a democratização da educação na Nova República*. 1994. 168 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FERREIRA, M. G. *Conselho Federal de Educação: o coração da reforma*. 1990. 334 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

FIORI, J. L. O cosmopolitismo de cócoras. In: *Educação e Sociedade*, nº 77, ano XXII. Campinas: CEDES, 2001. pp. 11-27.

FLEISCHER, D. Reección a la brasileña: las elecciones generales de 1998. In: *Revista Contribuciones*, ano XV, nº 04. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), 1998. pp. 175-195.

FOLHA DE S. PAULO. Cobertor curto - Ranking da ONU. *Folha de S. Paulo*. São Paulo: Caderno especial da Folha de S. Paulo, 2000.

_____. Qualidade de vida. Índice de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11 de junho de 1999, Caderno Brasil 1, pp. 13-24.

_____. Nova lei de ensino. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 21 de dezembro de 1996, p. 02.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Carta de Porto Alegre. In: III CONED. *Caderno de Textos*. Brasília: 2000. pp. s/n.

_____. *Caderno de Textos do III CONED*. Brasília: novembro de 2000. 58 pp.

FRENTE POPULAR PELA CIDADANIA. Nenhuma criança fora da escola - projeto especial de educação para o ensino fundamental. s/n.

FRIGOTTO, G. (1995) O contexto sócio político brasileiro e a educação nas décadas de 70/90. In: *Contexto & Educação*. Ijuí, ano 6, nº 24. Out/dez., 1995. pp. 43-57.

GALEANO, E. A lição Argentina: os invisíveis tomaram conta da cena. In: *Caros Amigos*, ano V, número 58. São Paulo: janeiro de 2002. p. 16.

GAMBOA, S.A. S. *Epistemologia da pesquisa em educação*. Campinas: Praxis, 1996a. 154 pp.

_____. Las categorías de tiempo e historicidad en los actuales enfoques de la historiografía educativa en Brasil. In: CUCUZZA, H. R. *Historia de la educación en debate*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1996b. pp. 171-183.

GARCIA, M. *O que é Constituinte*. 13ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 84 pp.

GARCIA, W. E. Desafios da educação brasileira. São Paulo: *Revista da ANDE - Ano 4, nº 7*. 1984. pp. 05-09.

- GERHARDT, A. F. Leitura, alunos, professores, escola... In: *Caros Amigos*, ano V, número 58. São Paulo: janeiro de 2002. pp. 28-9.
- GERMANO, J. W. Regime militar: política e planejamento educacional no Brasil – 1964-1985. In: *Cadernos CEDES n^o 34*. Campinas: Papyrus, 1995. pp. 43-56.
- GIOIELLI, R. e BERTULUCCI, J. Quando o ensino é uma mercadoria. In: *Caros Amigos, Edição Especial*, número 9. São Paulo: novembro de 2001. p. 25.
- GOHN, M da G. *História dos movimentos e lutas sociais. A construção da cidadania dos brasileiros*. 2^a. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001. pp. 213.
- _____. *Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 2^a. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000. 383 pp.
- _____. *Movimentos sociais e educação*. 3^a ed. São Paulo: Cortez Editora, 1999. 117 pp.
- _____. *Metodologia para a análise de uma lei*. Mimeogr. Campinas, 1991.
- GOLDMANN, L. *Dialética e cultura*. 3^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 179 pp.
- _____. *Ciências Humanas e Filosofia. O que é a sociologia?* São Paulo: Difel, 1984. 118 pp.
- GOMES, C. A. e GARRIDO, M. do C. J. A educação na Assembléia Nacional Constituinte. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*; v.68, n^o. 160. Rio de Janeiro: INEP, Set/dez. 1987. pp.669-699.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (Coleção Cadernos do Cárcere, volume 3) 420 pp.
- _____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 8^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. 244 pp.
- _____. *Concepção dialética da história*. 6^a. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986. pp. 341.
- _____. *Cartas do cárcere*. 3^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987. 420 pp.
- GOTO, R. A escola dividida. *Correio Popular*. Campinas, 24 de abril de 1995, p. 03.
- _____. Educação esquizofrênica. *Correio Popular*. Campinas, 10 de abril de 1995, p. 03.
- GUSHIKEN, L. Ensino Superior: qualidade x lucro. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 05 de junho de 1997, p. 03.

- HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C.R.J., HORTA, J. S. B. e BRITO, V.L.A. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Pioneira, 1997.
- IANNI, O. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. 194 pp.
- IGLÉSIAS, F. *Constituinte e Constituições Brasileiras*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 104 pp.
- KETTL, D. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- KOLAKOWSKI, L. *Las principales corrientes del marxismo*. Tomo I – Los Fundadores. Madrid: Alianza Universidad, 1985.
- KONDER, L. *O que é a dialética*. 27ª ed. São Paulo: Coleção Primeiros Passos, 1998. 87 pp.
- KOPNIN, P. V. *A Dialética como Lógica e Teoria do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 354 pp.
- KOSIK, K. *Dialética do concreto*. 6ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 248 pp.
- KURZ, R. À espera dos escravos globais. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, suplemento Mais!, maio 1999.
- _____. *O colapso da mmodernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise econômica mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 244 pp.
- LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. In: *Outubro*, nº 3. São Paulo: Instituto de Estudos Sociais, 1999. pp. 19-30.
- LOBO, H. H. De O. E DIDONET, V. LDB: últimos passos no Congresso Nacional. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez Editora, 1997. pp. 15-38.
- LOWY, M. *Método dialético e teoria política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. 142 pp.
- LUCAS, L. C. G. e LEHER, R. Aonde vai a educação pública brasileira? In: *Educação e Sociedade*, nº 77, ano XXII. Campinas: CEDES, 2002. pp. 255-266.
- MARTINS FILHO, J. Reengenharia do Estado e autonomia universitária. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 12 de julho de 1997, p. 03.
- MARX, K. *El capital. Crítica de la economía política*. Volume I. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica/Clásicos de Economía, 1999. 849 pp.

- _____. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1998a. 119 pp.
- _____. Teses sobre Feuerbach. In: Marx, K. e Engels, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1998b. 119 pp.
- _____. *A questão Judaica*. 2ª ed. São Paulo: Editora Moraes, 1991a. 127 pp.
- _____. *Formações Econômicas Pré-Capitalistas*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991b. 136 pp.
- _____. *Manuscritos Econômico-filosóficos*. 8ª ed. In: Fromm, E. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. 222 pp.
- _____. Para a crítica da economia política. In: *Manuscritos Econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. 2ª ed. São Paulo: Coleção Os Pensadores/Abril Cultural, 1978. pp. 103-132.
- _____. *El capital. Crítica de la economía política*. Volumen II. Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Clásicos de Economía, 1976a. 527 pp.
- _____. *El capital. Crítica de la economía política*. Volumen III. Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Clásicos de Economía, 1976b. 953 pp.
- _____. *Obras Escolhidas*. Volume 3. São Paulo: Alfa-Omega, s/d.
- _____. *Miseria de la filosofía*. Madrid: Ediciones Jucar, 1974. 305 pp.
- MARX, K. e ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. In: ALMEIDA, J. e CANCELLI, V. (orgs.) *150 anos de Manifesto Comunista*. São Paulo: Xamã, 1998. pp. 123-174.
- MENEGUELLO, R. Partidos e tendências de comportamento: o cenário político em 1994. In: DAGNINO, E. (org). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 151-172.
- MISHRA, R. *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Asuntos Sociales, 1993. 165 pp.
- MONLEVADE, J. A. C. de. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez Editora, 1997. pp. 160-173.
- MORAES, R. A democracia malcomportada: a teoria política do neoliberalismo econômico. In: *Revista Universidade e Sociedade*, ano VI, nº 11, junho de 1996. pp. 121-129.
- _____. Neoliberalismo: o que é e para onde leva. In: *Cadernos em Tempo*, nº 300-301. s-d.

- NAGEL, L. H. *Quando o conteúdo vai além da frase*. 1986. 179 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- NETTO, J. P. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez Editora, 1995.
- NEVES, L. M. W. *Educação e política hoje*. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1999. 120 pp.
- _____. Por que dois Planos Nacionais de Educação? In: *Educação e Política no limiar do século XXI*. São Paulo: 1998. pp. 147-182.
- NOGUEIRA BATISTA, P. *O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 1999. 61 pp.
- NUNES, C. A. A universidade entre a autonomia e a venalidade. In: *Adunicamp Revista, ano 1, nº. 2*. Campinas: ADUNICAMP, novembro de 1999. pp. 31-38.
- OLIVEIRA, R. T. C. de. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1988 a 1996*. 1997. 370 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Lula Presidente - uma revolução democrática no Brasil*. S/n.
- PEREIRA, E. W. e TEIXEIRA, Z. A. A educação básica redimensionada. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez Editora, 1997. pp. 83-105.
- PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Proposta da sociedade brasileira. In: *Caderno de Textos do II Congresso Nacional de Educação*. Belo Horizonte: II CONED, 1997. 73 pp.
- PIMENTA, S. G. e ALMEIDA, M. C. de. A III CBE. In: *Revista da ANDE, ano 4, n 1º. 8*. São Paulo: ANDE, 1984. pp. 41-44.
- PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO (org.). *A Educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. pp. 255-292.
- PINO, I. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, I. (org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez Editora, 1997. pp. 09-14.
- _____. Os novos rumos da LDB: dos processos e conteúdos. In: *Educação e Sociedade, ano XVI, nº. 51*. São Paulo: CEDES, agosto de 1995. pp. 357-378.

PRADO, I. G. de A. LDB e políticas de correção de fluxo escolar. In: *Em Aberto*, v. 17, n.º 71. Brasília: 2000. pp. 49-56.

QUEIROZ, A. D. Uma lei genérica não garante nada. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24 de junho de 1995, p. 03.

RIBEIRO, R. J. A política com espetáculo. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 31-40.

ROSSETTI, F. 1996 foi o ano da mudança na legislação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 30 de dezembro de 1996, p. 08.

_____. Lei se caracteriza pela desregulamentação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 21 de dezembro de 1996, p. 13.

_____. Aprovada a nova ‘constituição da educação.’ *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 18 de dezembro de 1996, p. 16.

RIBEIRO, D. Lei geral da educação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 23 de dezembro de 1996a, p. 02.

_____. *Carta: falas, reflexões e memórias – Informe de distribuição restrita do senador Darcy Ribeiro*. N.º 16. Brasília: Gabinete do Senador Darcy Ribeiro, 1996b. 386 pp.

_____. Florestan educador. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 23 de abril de 1995a, p. 13.

_____. Senador diz que sua lei de ensino traz inovação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 04 de maio de 1995b, p. 22.

_____. A nova lei de educação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 23 de outubro de 1995c, p. 02.

RIBEIRO, M. L. S. A importância política da realização da especificidade da educação. In: *Revista da ANDE - Ano 6, n.º 12*. São Paulo: ANDE, 1987. pp. 22-27.

RODRIGUES PEREIRA, R. O Brasil não é a Argentina, é claro. A questão é: quem está pior? In: *Caros Amigos, ano V, número 58*. São Paulo: janeiro de 2002. p. 17.

RODRIGUES, N. A democratização da escola: novos caminhos. São Paulo: *Revista da ANDE - Ano 3, n.º 6*. 1983. pp. 42-48.

ROSAR, M. de F. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. 1995. 348 F. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

SADER, E. (org.) *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 4ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 208 pp.

_____. *Constituinte, democracia e poder*. In: SADER, E. (org.) *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 4ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. pp.128-146.

SAVIANI, D. *Política e educação no Brasil*. 4ª ed. Campinas: Autores Associados, 1999a. 156 pp.

_____. *Nova LDB: desenlaces e seus desdobramentos*. In: *Revista da ADUNICAMP*, ano 1, nº 1. Campinas: Adunicamp, jun. 1999b. pp.15-22.

_____. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998. 169 pp.

_____. *A nova lei da educação. LDB, trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados. 1997. 242 pp.

_____. (Org.) *Para uma história da Educação Latino-americana*. Campinas: Autores Associados, 1996a. 79 pp.

_____. *Educação Brasileira – Estrutura e sistema*. 7ª ed. Campinas: Autores Associados, 1996b. 161 pp.

_____. *Escola e democracia*. 31ª ed. Campinas: Autores Associados, 1995a. 104 pp.

_____. *Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações*. 5ª ed. Campinas: Autores Associados, 1995b. 139 pp.

_____. *Os ganhos da década perdida*. In: *Presença Pedagógica*, nº 6. São Paulo: nov./dez.1995c. pp. 51-61.

_____. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 11ª ed. Campinas: Autores Associados, 1993. 319 pp.

_____. *Educação e questões da atualidade*. São Paulo: Cortez Editora – Livros do Tatu, 1991. 119 pp.

_____. *Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa*. In: *Revista da ANDE*, ano 7, nº 13. São Paulo: Cortez Editora, 1988. pp. 05-14.

_____. O ensino básico e o processo de redemocratização da sociedade brasileira. In: *Revista da ANDE*, ano 4, nº, 7. São Paulo: Cortez Editora, 1984.

SAVIANI, N. Educação brasileira em tempos neoliberais. Discurso de qualidade = destruição da escola pública. Curitiba: *Debatextos - Publicação do Setor de Educação da UFPR*, 1997. 18 pp.

SCHAFF, A. A sociedade informática: as conseqüências sociais da segunda revolução industrial. 2ª. ed. São Paulo: Editora da UNESP, 1991. 157 pp.

SERRANO, A. Los sistemas educativos en los Estados Nacionales. In: FERNANDEZ ENGUITA, M. F. (org.). *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona: Horsori Editorial, 1997.

SEVERINO, A. J. Os embates da cidadania: ensaio de uma abordagem filosófica da nova LDB. In: *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez Editora, 1997. pp. 53-64.

SGUISSARDI, V. Do jeito que o Banco Mundial gosta. Assim é a universidade brasileira da modernização conservadora. In: *Caros Amigos, Edição Especial, número 9*. São Paulo: novembro de 2001. pp. 08-09.

SHEPHARD e VALENCIA. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. In: *Revista do Serviço Público*. Ano 47, volume 120, nº 3. Brasília: set-dez. de 1996.

SILVA, M. A. da. *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras e o consentimento nacional*. 1999. 327 pp. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SINGER, P. *Uma utopia militante*. Petrópolis: Vozes, 1998. 182 pp.

SOARES, M. Carência educacional. *Correio Popular*. Campinas, 17 de novembro de 1997, p. 03.

SOUZA, P. R. de. Educación y desarrollo en Brasil, 1995-2000. In: *Revista da CEPAL*, nº. 73. Buenos Aires: CEPAL, 2001. pp. 67-82.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FÁVERO (org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. pp. 55-68.

TAFFAREL, C. N. Z. Os Parâmetros Curriculares Nacionais. In: CBCE (org.). *Educação Física Escolar frente à LDB e aos PCN's*. Ijuí: Sedigraf, 1997. pp. 25-62.

TAPIA, J. R. B. Corporativismo societal no Brasil: uma transição incompleta? In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 65- 80.

TELLES, V. da S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 91-102.

VALENTE, I. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

VÁRIOS AUTORES. *Estrutura e funcionamento da Educação Básica. Leituras*. São Paulo: Editora Pioneira, 2000. pp. 401.

VELASCO e CRUZ, S. *Desencontros: o Brasil e o mundo no limiar dos anos 80*. Campinas: Setor de Publicações do IFCH-UNICAMP, nº. 88, 1999. 37 pp.

VELOSO, J. Debate versus corporativismo. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24 de junho de 1995, p. 03.

VIEIRA, S. L. O público, o provado e o comunitário. *Revista Educação e Sociedade*, nº 27. São Paulo: Cortez Editora, 1987. p.09.

ANEXO 1 – Plano Nacional de Educação. Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Relação das entidades consultadas, entidades que apresentaram documentos com contribuições ao PNE e entidades representadas nas Reuniões Gerais do PNE.

1 – Relação das entidades consultadas

Academia Brasileira de Ciência. (ABC)

Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior. (ABMES)

Associação Brasileira das Universidades Comunitárias. (ABRUC)

Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais. (ABRUEM)

Associação Brasileira de Antropologia. (ABA)

Associação Brasileira de Educação a Distância. (ABED)

Associação Brasileira de Tecnologia Educacional. (ABT)

Associação Nacional de Ação Indigenista. (ANAI)

Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior. (ANDES)

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. (ANPED)

Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. (ANDIFES)

Associação Nacional para Formação de Professores. (ANFOP)

Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais. (APAEs)

Central Única dos Trabalhadores. (CUT)

Confederação Nacional da Indústria. (CNI)

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. (CNTE)

Confederações Nacionais de Trabalhadores.

Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. (CRUB)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. (CNPq)

Conselho Nacional de Educação. (CNE)

Conselho Nacional de Secretários de Educação. (CONSED)

Conselhos Estaduais de Educação.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (CAPES)

Delegacias do Ministério da Educação e do Desporto. (DEMECs)

Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras. (FASUBRA)

Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi. (FENASP)

Financiadora de Estudos e Projetos. (FINEP)

Força Sindical.

Fundação Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo. (FIA/USP)

Fundação Nacional do Índio. (FUNAI)

Fundação Roquete-Pinto.

Fundações de Amparo à Pesquisa. (FAPs)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (FNDE)

Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

Secretarias e Órgãos Municipais de Educação.

Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria. (SENAI)

Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio. (SENAC)

Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte. (SENAT)

Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. (SENAR)
Serviço Social da Indústria. (SESI)
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. (SBPC)
UNESCO.
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. (UBES)
União Nacional dos Estudantes. (UNE)

2 - Entidades que apresentaram documentos com contribuições ao PNE

Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior. (ABMES)
Associação Nacional de Política e Administração da Educação. (ANPAE)
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. (ANPED)
Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. (ANFOPE)
Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.
Confederação Nacional da Indústria/Serviço Social da Indústria. (CNI/SESI)
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. (CNTE)
Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras. (CRUB)
Conselho Estadual de Educação de São Paulo.
Conselho Nacional de Secretários de Educação. (CONSED)
Fórum Nacional de Educação Especial.
Fórum Nacional dos Diretores das Faculdades/Centros de Educação das Universidades
Públicas Brasileiras.
Fórum Regional de Educação Infantil do Nordeste.
Secretaria de Estado da Educação da Bahia.

Secretaria de Estado da Educação de Mato Grosso.
Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.
Secretaria de Estado da Educação do Amazonas.
Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo.
Secretaria de Estado da Educação do Mato Grosso do Sul.
Secretaria de Estado da Educação do Paraná.
Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul.
Secretaria de Estado da Educação e Cultura do Acre.
Secretaria de Estado da Educação e do Desporto de Santa Catarina.
Secretaria de Estado da Educação e do Desporto de Sergipe.
Secretaria de Estado da Educação e Esportes de Pernambuco.
Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto do Rio Grande do Norte.
Secretaria Municipal de Educação de Orlândia. (SP)
Secretaria Municipal de Educação de São Miguel do Araguaia. (GO)
Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo.
(APASE)
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. (UNDIME)

3 -Entidades representadas nas Reuniões Gerais do PNE

Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior. (ABMES)
Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais. (ABEDEV)
Associação Nacional de Política e Administração da Educação. (ANPAE)
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. (ANPED)

Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. (ANFOPE)
Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.
Confederação Nacional dos Estabelecimentos Privados de Ensino. (COFENEN)
Confederação Nacional dos Transportes. (CNT)
Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. (CRUB)
Conselho Indigenista Missionário. (CIMI)
Conselho Nacional de Secretários de Educação. (CONSED)
Conselhos Estaduais de Educação.
Delegacias do Ministério da Educação e do Desporto. (DEMECs)
Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down.
Federação Nacional das APAEs.
Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Surdos. (FENAPAS)
Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi. (FENASP)
Força Sindical.
Fórum Nacional dos Diretores das Faculdades/Centros de Educação das Universidades
Públicas Brasileiras.
Fundação Catarinense de Educação Especial.
Fundação Cesgranrio.
Fundação Nacional do índio. (FUNAI)
Fundação Odebrechet.
Instituto Benjamin Constant.
Instituto de Educação Rural do Amazonas. (IER)
Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação.

Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. (SENAR)

UNESCO.

União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação. (UNDIME)

ANEXO 2 – Plano Nacional de Educação. Proposta da Sociedade Brasileira. Entidades responsáveis pela coordenação do processo, entidades que colaboraram e apoiaram e Integrantes da Comissão de elaboração e Sistematização.

1. Entidades responsáveis pela coordenação do processo de elaboração do Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira.

.AELAC.(Associação de Educadores da América Latina e do Caribe)

.ANDE.(Associação Nacional de Educação)

.ANDES-SN.(Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior).

ANFOPE. (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação)

CNTE.(Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação)

CONTEE.(Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino)

DNTE – CUT. (Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação-CUT)

FASUBRA Sindical. (Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras)

SINASEFE. (Sindicato Nacional dos Servidores da Educação Federal de 1º, 2º e 3º graus da Educação)

UBES. (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas),

UNDIME. {União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação)

UNE. (União Nacional dos Estudantes)

.ADCEFET -MG-Sindical. (Associação dos Docentes do CEFET -MG -Seção Sindical do Andes-SN)

.ADUFSCar-S.Sindical. (Associação dos Docentes da Universidade Federal de São Carlos - Seção Sindical do ANDES-SN).

.ADUSP-Ssindical. (Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo – Seção Sindical do ANDES-SN),

.APUBH-Ssindical. (Associação dos Professores da UFMG – Seção Sindical do ANDES-SN)

CUT – Estadual – MG. (Central Única dos Trabalhadores/MG)

FITEE. (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos do Ensino)

Fórum Mineiro em Defesa da Escola Pública.

Fórum Norte Mineiro em Defesa da Escola Pública.

Regional Leste do ANDES-SN.

SBPC-MG. (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência/MG)

SIND-UTE-MG. (Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais)

SINDIFES. (Sindicato das Instituições Federais de Ensino Superior de Belo Horizonte)

SINPRO-MG (Sindicato dos Professores de Minas Gerais)

SEED-BETIM.(Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Betim)

UEE-MG.(União Estudantil de Educação de Minas Gerais)

2. Entidades que colaboraram e apoiaram o processo de elaboração do PNE.

ADUFPA-SSIND. (Associação dos Docentes da Universidade Federal do Para - Seção Sindical do Andes-SN)

ADUR/RJ-SSIND. (Associação dos Docentes da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Seção Sindical do Andes-SN)

ANPED. (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação)

APEOESP. (Associação dos Professores dos Estabelecimentos Oficiais do Estado de São Paulo)

CEDES. (Centro de Estudos de Educação e Sociedade)

CUT. (Central Única dos Trabalhadores)

EEEPe/SP. (Executiva dos Cursos de Pedagogia de São Paulo)

Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Fóruns Estaduais e Municipais de Educação.

MST. (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)

Prefeitura Municipal de Belem. (PA)

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. (MG)

Prefeitura Municipal de Betim. (MG)

Prefeitura Municipal de Blumenau. (SC)

Prefeitura Municipal de Diadema. (SP)

Prefeitura Municipal de Hortolândia. (SP)

Prefeitura Municipal de Icapuí. (CE)

Prefeitura Municipal de Ipatinga. (MG)

Prefeitura Municipal de Jaboticabal. (SP)

Prefeitura Municipal de Lages. (SC)

Prefeitura Municipal de Porto Alegre. (RS)

Prefeitura Municipal de Santo André. (SP)

Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte

UFMG. (Universidade Federal de Minas Gerais)

UFSC. (Universidade Federal de Santa Catarina)

UFSCar. (Universidade Federal de São Carlos)

3. Comissão de Sistematização e Redação.

César Augusto Minto. (ANDE)

Géria Maria M. Franco. (ANDES)

Jose Luís Pío Romera. (DNTE-CUT)

Jose Marcelino Resende Pinto. (ADUSP)

Juçara Dutra Vieira. (CNTE)

Lisete Arelaro. (ADUSP)

Lívia Castro. (SMED-Diadema)

Márcia Domeles. (CNTE)

María da Graça Bollmann. (ANDES)

María da Graça Freire. (FASUBRA)

MaríaTeresa Leitao. (CNTE)

Marília Leite Washington. (ADUFSCar)

Nobuko Kawashita. (ANDE)

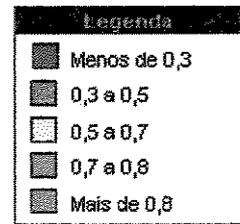
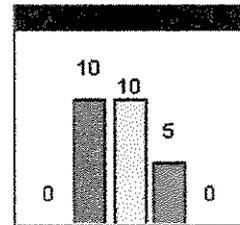
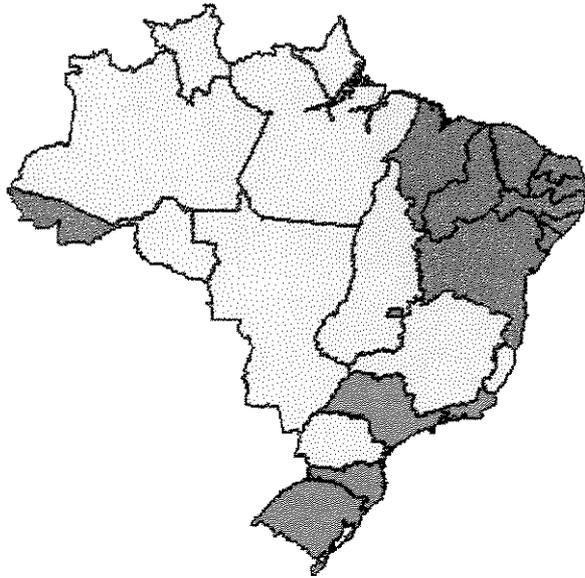
Otaviano Helene. (ADUSP)

Regina Panutti. (AELAC)

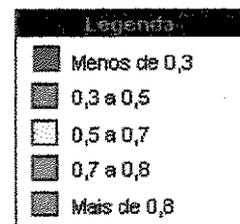
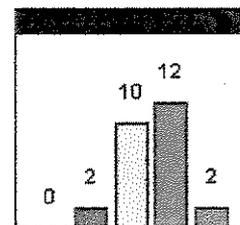
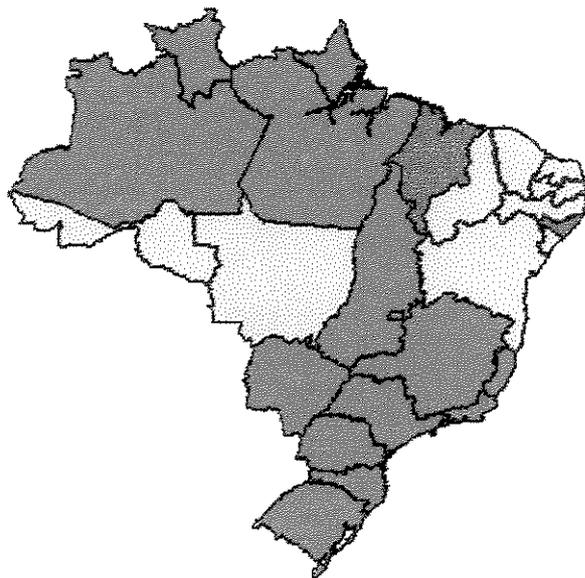
Rubens Barbosa de Camargo. (ADUFSCar)

ANEXO 3 - MAPAS

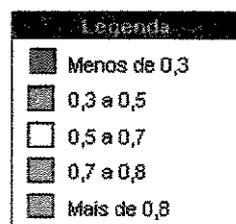
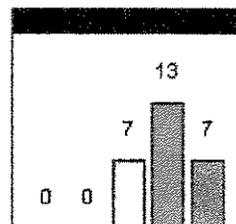
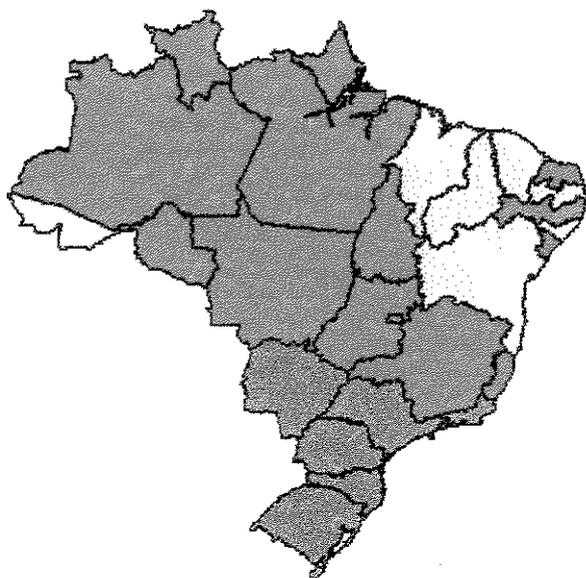
Índice de Educação, 1970



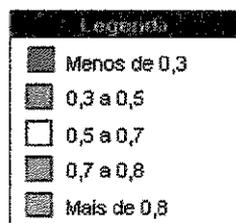
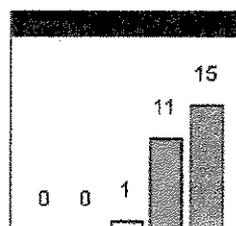
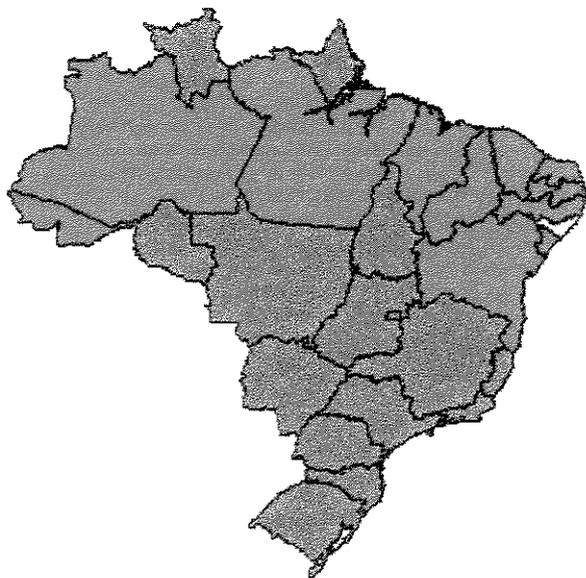
Índice de Educação, 1980



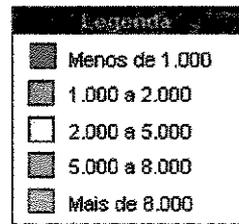
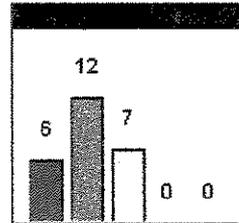
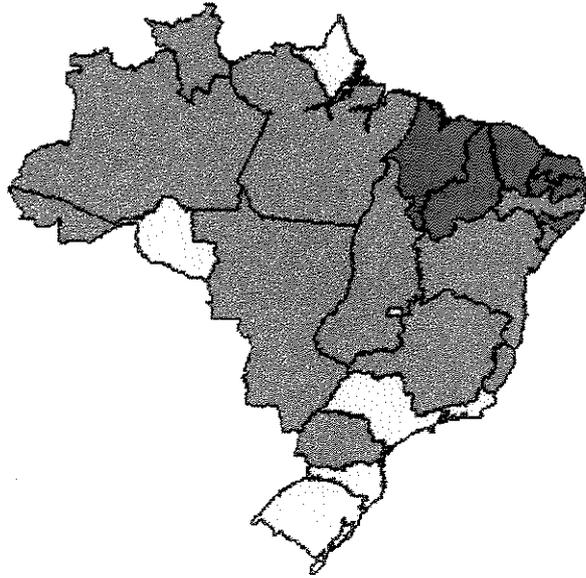
Índice de Educação, 1991



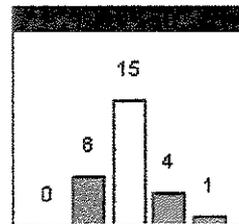
Índice de Educação, 1996



PIB per capita, 1970
(US\$ PPC)

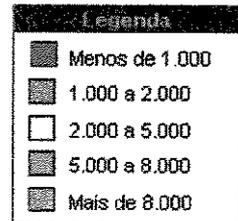
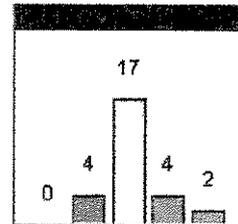


PIB per capita, 1980
(US\$ PPC)



UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

PIB per capita, 1991
(US\$ PPC)



PIB per capita, 1996
(US\$ PPC)

