

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

MARCELA SIQUEIRA TREVISAN PALMA

**DEBATES E POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO  
ÂMBITO DA CONAE, DO PDE E DO PNE**

MARINGÁ  
2013

MARCELA SIQUEIRA TREVISAN PALMA

**DEBATES E POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO  
ÂMBITO DA CONAE, DO PDE E DO PNE**

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, ao Curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial obtenção do grau de licenciado em pedagogia.

Orientação: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo

MARINGÁ  
2013

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por dar-me a vida, iluminar-me e abençoar minha trajetória acadêmica.

Ao meu esposo Lucas, pessoa amada e querida, que em vários momentos não permitiu que eu desistisse, e apoiou-me financeiramente desde o terceiro ano da graduação para que eu exclusivamente estudasse e cuidasse do nosso filho. Sou eternamente grata pelo seu amor e companheirismo.

Ao meu amado filho Victor Hugo, tão sonhado e desejado que chegou em sete de novembro de 2012 para alegrar as nossas vidas. Hoje a minha vitória também é dele.

A todos os meus familiares em especial aos meus pais: Elpídio e Márgara, pela criação que me deram. Minha irmã Mayara, por ajudar-me com pinturas de desenhos e normas. Aos avós, sogra, cunhada, cunhados, por acreditarem nesta vitória.

Ao meu orientador professor Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo, o qual dedicou seu precioso tempo a fim de que eu pudesse concluir minha graduação, corrigindo, ajudando nas pesquisas e dando-me sugestões para término do trabalho.

À Juliana Gregório Valentim, minha amiga e parceira no curso, que sempre me ouviu e ajudou em tudo, nunca esquecerei da sua sensibilidade no momento em que mais precisei, durante minha licença maternidade.

Às minhas queridas amigas Andressa, Damares, Priscila e Renata com quem trocava alegrias e angústias nas horas que o cansaço tomava conta de mim.

À todos os professores que contribuíram com a minha formação no decorrer destes quatro anos.

Agradeço a todos, de todo o meu coração, “muito obrigada”.

Amo vocês!

“Lembraí do tempo que levastes para chegar aqui,  
de todas as vitórias e lágrimas,  
de todos os sorrisos e fracassos.

Lembraí dos sonhos realizados,  
das frustrações,  
das decepções colhidas.

Lembraí de tudo o que passou.  
Ganhastes mais força,  
mais sabedoria  
e finalmente podes olhar para o que há diante de ti  
e perceber  
que apenas chegastes ao começo.

– Seja bem vindo ao começo!”

(Augusto Branco).

# DEBATES E POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ÂMBITO DA CONAE, DO PDE E DO PNE<sup>1</sup>

Marcela Siqueira Trevisan Palma<sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho tem o objetivo principal de compreender as políticas públicas para a educação superior no Brasil e como este nível de ensino foi tratado no âmbito da Conferência Nacional de Educação (CONAE-2010) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Diante disso, realizamos um panorama histórico do Plano Nacional de Educação e, por conseguinte analisaremos como esta sendo considerado no novo Plano Nacional da Educação (PNE 2011-2020). Para tratar desse tema, utilizei documentos oficiais relativos a CONAE, ao PDE e ao PNE. Também como apoio, usei os livros **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**, de Luiz Fernandes Dourados, e **Política Educacional Brasileira**, organizado por Mário Luiz Neves de Azevedo, bem como outras fontes publicadas na área de educação.

**Palavras-chave:** Educação Superior; Políticas Públicas; PNE; PDE; CONAE.

## ABSTRACT

This paper aims to understand public policy for higher education in Brazil, as this level of education was treated under the Conferência Nacional da Educação (CONAE-2010) and the Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). We conducted a historical overview of the National Education and finally examine how this is considered new Plano Nacional da Educação (PNE 2011-2020). To address this issue, we used official documents relating to CONAE, PDE and PNE. Also in support, we used books like **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**, edited by Luiz Fernandes Dourado, **Política Educacional Brasileira**, edited by Mário Luiz Neves de Azevedo and other sources in the field of education.

**Keywords:** Higher Education, Public Policy; PNE; PDE; CONAE.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi apresentado como trabalho de conclusão de curso da graduação, realizado sob orientação do Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo.

<sup>2</sup> Aluna do 4º ano de graduação do curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi realizado com base em pesquisa bibliográfica e tem como objetivo contribuir para uma reflexão sobre políticas públicas para a educação superior, no Brasil, como este nível de ensino foi tratada no âmbito da CONAE, no PDE e como esta sendo considerada na proposta do PNE 2011/ 2020.

Dessa forma, este estudo tem como propósito analisar as metas e estratégias referente à educação superior tendo como apoio vários planos e programas publicados oficialmente pelo governo brasileiro, dentre eles o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a Conferência Nacional de Educação 2010 (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE) 2011/2020, os quais serão discutidos no decorrer deste artigo. Nesse sentido, desde o segundo mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), a Educação Superior aparece na agenda do governo de forma relevante.

O campo da educação superior no Brasil, basicamente nos espaços públicos, tende a ser autônomo. As Instituições Públicas de Educação Superior são financiadas pelo Estado (União e Unidades Federativas). Já as Instituições de Educação Superior Privadas são financiadas pelo pagamento de mensalidades, renúncias fiscais (PROUNI) ou empréstimos aos estudantes por intermédio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). No que se refere, mais estritamente, ao campo científico, Bourdieu (2004) apud Azevedo e Catani (2005, p.67), discutindo as características desse campo na França, afirma que

um dos grandes paradoxos dos campos científicos é que eles devem, em grande parte, sua autonomia ao fato de que são financiados pelo Estado, logo colocados numa relação de dependência de um tipo particular, com respeito a uma instância capaz de sustentar e de tornar possível uma produção que não está submetida à sanção imediata do mercado [...]. Essa dependência na independência (ou o inverso) não é destituída de ambigüidade, uma vez que o Estado que assegura as condições mínimas da autonomia também pode impor constrangimentos geradores de heteronomia e de se fazer de expressão ou de transmissor de pressões de forças econômicas [...] das quais supostamente libera (BOURDIEU, 2004, p.55 apud AZEVEDO; CATANI, 2005, p.67).

A partir de 1990, vem ocorrendo no Brasil a Reforma de Estado juntamente com a reforma da educação superior, adotando uma política econômica que prioriza a formação de um mercado de ensino superior (AZEVEDO; CATANI, 2005). Esse

modelo de economia política foi adotado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o qual é marcado pela mercadorização dos serviços públicos com permanências no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A educação superior, assim, foi impactada por programas de governo que priorizaram a desregulamentação da economia, porém, deve-se dizer, sem o Estado perder a capacidade de regulação, o que fica bastante claro nas políticas de avaliação e financiamento do Ministério da Educação (MEC).

O modelo de educação superior no Brasil, iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi denominado por Marilena Chaui de Universidade Operacional.

A universidade operacional, por ser uma organização, está voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. Em outras palavras, a universidade está virada para dentro de si mesma, mas isso não significa um retorno a si e sim, antes, uma perda de si mesma. Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos [...]. A heteronomia da universidade autônoma é visível a olho nu: o aumento insano de horas-aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios etc. (CHAUI, 2003, p.10 apud AZEVEDO; CATANI, 2005, p.68).

Nos anos de 1990, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, a educação deixa de ser tratada como um setor público do Estado, tornando-se um serviço não exclusivo do governo, portanto a universidade deixa de ser uma instituição social e reveste-se das características de uma organização social. Para Chaui,

essa reforma (de Estado), ao definir os setores que compõem o Estado, designou um desses setores como Setor de Serviços não exclusivos do Estado e nele colocou a educação, a saúde e a cultura. Essa localização da educação no setor de serviços não exclusivos do Estado significou: que a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser considerada um serviço; e que a educação deixou de ser considerada um serviço público e passou a ser considerada um serviço que pode ser privado ou privatizado. Mas não só isso. A reforma do Estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social (CHAUI, 2003, p.8 apud AZEVEDO; CATANI, 2005, p.68 ).

Observa-se, nesse período, o Estado afastando-se do seu compromisso político conforme vemos no Art. 205 da Constituição Federal, para com as universidades e a educação em geral. Segundo Almeida, “percebe-se uma perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas e a consequente secagem financeira e descapitalização das universidades” (2008, p. 65).

Art.205. 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, 1988 apud ALMEIDA, 2008, p. 66).

Fica evidente que em primeiro lugar, o Estado deve encontrar meios para garantir a todos os serviços educacionais, portanto oferecer ensino de acordo com o que assegura este artigo da Constituição de 1988.

Nesse sentido, a Constituição prescrevia para o Estado a responsabilidade de financiar e promover a educação em todos os seus níveis. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabelece um marco regulatório com vistas à maior participação da sociedade civil, com a consequente diminuição do papel da sociedade política.

A LDB foi sancionada em 1996, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, com um texto, que em linhas gerais, segundo Carvalho combinava a coexistência entre instituições públicas e privadas de ensino e a manutenção da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (2006, p. 4).

Segundo Azevedo e Catani, do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), “no que tange à política econômica, não há mudanças significativas” (2005, p. 73). No âmbito da reforma universitária do governo Lula, o Ministério da Educação afirma a necessidade desta reforma para avançar e melhorar o conjunto do Sistema de Educação Superior no Brasil (AZEVEDO; CATANI, 2005, p. 86).

As políticas públicas são estimuladas por agentes externos, cito como exemplo o Banco Mundial, que publicou o **Relatório 19392-BR – Brazil: Higher Education Sector Study**, em 30 de junho de 2000. Segundo um excerto do documento,

O Brasil tem contribuído intelectualmente de maneira considerável para o desenvolvimento e reforma de seu sistema de educação superior e tem feito progresso significativo em importantes áreas. Esta seção do relatório (do Banco Mundial) sugere incrementos para

avançar mais o que já foi implementado no Brasil, focalizando em objetivos estratégicos como o acesso, qualidade e eficiência (WORLD BANK, 2000, p. 46 apud AZEVEDO; CATANI, 2005, p. 87).

Em dezembro de 2010, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) n. 8035/2010 referente ao Plano Nacional de Educação organizado sob o domínio do Ministério da Educação (MEC), conforme prevê a Emenda Constitucional (EC) n. 59, de 11 de novembro de 2009, art. 4:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 2009, s/p).

O novo PNE apresenta 20 metas, das quais apenas três estão voltadas para a educação superior. A meta 12 com 16 estratégias, a meta 13 com 7 estratégias, e a meta 14 com 9 estratégias. Essas políticas, previstas na nova proposta do PNE, que envolvem a educação superior, têm como apoio a Constituição Federal de 1988, pois, conforme os princípios da Constituição Nacional, em especial, em seu Art. 3º, constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
  - II - garantir o desenvolvimento nacional;
  - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
  - IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
- (BRASIL, 1988, s/p).

Os planos devem ser elaborados com a participação da sociedade civil e pelo Poder Público (nacional, estadual e municipal), contendo objetivos, diretrizes, metas para todas as modalidades e níveis de ensino. Seu objetivo é o de garantir ao cidadão que a educação enquanto política pública seja direito de todos e um dever do Estado, seja ofertado com qualidade, permitindo o acesso e permanência do indivíduo na escola. A discussão sobre um Plano Nacional de Educação não é recente, como veremos no decorrer do nosso trabalho.

## **2 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)**

O Plano de Desenvolvimento da Educação foi apresentado oficialmente em Abril de 2007, sob o decreto nº 6.094, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, com o estabelecimento de metas até 2022, segundo Valle (s/d, p. 6):

O PDE tem como prioridade uma Educação Básica de qualidade para todos. As ações que estão sendo implementadas pelo Ministério da Educação, em parceria com os sistemas estaduais e municipais de educação, buscam o envolvimento de pais, alunos, professores e gestores, para alcançar o sucesso e a permanência do aluno na escola, completando os seus estudos básicos com conhecimento das ciências, das artes, da língua escrita e falada etc. Procura também, em algumas de suas ações, investir na Educação Profissional e na Educação Superior, que estão interligadas com todo o processo educativo.

O PDE é um plano executivo e é composto por quatro eixos: educação básica, educação profissional, alfabetização e educação superior, sendo este o foco principal do interesse dessa pesquisa. Assim, para o PDE, o ensino superior necessita de parâmetros e melhorias nos seguintes princípios:

i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional, ii) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade, iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País, e v) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação. (PDE, 2007, p. 26)

O PDE comporta, entre outras políticas, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão Das Universidades Federais (REUNI), que tem como objetivos o de aumentar as vagas dos cursos de graduação para a população menos favorecidas, reduzir ainda a taxa de evasão nos cursos presenciais e melhorar a qualidade dos cursos.

Segundo Tonegutti e Martinez (2009), a proposta do REUNI de ampliação da oferta acabará por aumentar a quantidade de alunos por turma e, conseqüentemente, o

atendimento aos alunos pelos professores deverá diminuir, pois os docentes serão sobrecarregados.

Para o ensino superior privado, o PDE apresenta o financiamento estudantil, que deve promover o ingresso de novos estudantes nas universidades por meio do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e do Programa Universidade Para Todos (Prouni). O FIES é um programa do Ministério da Educação, destinado a conceder financiamento a estudantes matriculados no ensino superior privado. Já o Prouni oferece renúncias fiscais às universidades particulares, por meio de impostos e contribuições não pagas serão revertidas em bolsas parciais e totais a alunos de baixa renda, por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

### **3 CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO (CONAE)**

A Conferência Nacional da Educação (CONAE), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília-DF, reuniu a sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. Constituiu-se num espaço democrático de construção de acordos expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontando renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

Os argumentos para a realização desta conferência seria a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação com perspectiva de inclusão, igualdade e diversidade. Com propostas de política de Estado para efetivação destes direitos.

No debate da Conae, observa-se influência das Conferências municipais, regionais e estaduais e das Comissões que contribuíram com ideias teóricas e práticas.

Conferências Nacionais de Educação Básica, de Educação Profissional e Tecnológica, da Educação Escolar Indígena, do Fórum Nacional de Educação Superior, bem como o processo de mobilização, com a realização de encontros regionais e Seminário Nacional sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020, promovidos pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em parceria com o Conselho Nacional de Educação e Comissão Organizadora da Conae (CONAE, 2010 p.9).

O documento final é de relevante importância para construir políticas de Estado para todos os níveis de educação, desde o infantil até o superior, em conjunto com a

Constituição Federal de 1988, Plano Nacional de Educação 2001, Lei de Diretrizes e Bases da Educação 1996, entre outros.

Entre os objetivos da CONAE estava o de propiciar “maior mobilização social em prol da educação” (CONAE, 2010, p. 13). Tendo em vista o compromisso com a educação, o Estado e a sociedade precisam enfrentar cinco desafios, conforme nos revela o documento Referência da CONAE:

- a) Construir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação.
- b) Promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação, em geral, apresentando pautas indicativas de referenciais e concepções que devem fazer parte da discussão de um projeto de Estado e de sociedade que efetivamente se responsabilize pela educação nacional, que tenha como princípio os valores da participação democrática dos diferentes segmentos sociais e, como objetivo maior a consolidação de uma educação pautada nos direitos humanos e na democracia.
- c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social.
- d) Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos/das profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do SNE.
- e) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão. (CONAE, 2010, p. 14).

Para o ensino superior, evidencia-se, no documento, indicações de que os cidadãos devem ter acesso e permanecerem nos cursos de graduação por meio de incentivos públicos. O documento também prescreve que as universidades públicas sejam ampliadas e gratuitas, e assim aumentando o número de vagas, sem esquecer-se de haver qualidade no ensino, sem discriminação de raça, sexo, religião, dentre outros,

por meio da diversidade cultural. Isto sem negligenciar a valorização dos profissionais da educação, possibilitando a todos a formação continuada. A CONAE indica que o Estado deve promover e garantir autonomia pedagógica, administrativa e financeira das instituições de educação, para melhoria nos processos de gestão e de ações pedagógicas.

Já o Ministério da Educação, em consonância com os fóruns de educação, tem como função primordial garantir ações o necessário cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE), em conformidade com outros documentos, como a Constituição Federal do País, fiscalizando o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das universidades, tanto das públicas como das privadas.

Os documentos oficiais (LDB, CF e outros) afirmam que a função social das universidades deve se pautar numa ética centrada na vida, no mercado de trabalho, na solidariedade e na paz, buscando a inclusão, entre outros, dos grupos marginalizados ao longo da história, como mulheres, negros e pessoas com deficiências. Ainda, segundo o documento da CONAE, os docentes do ensino superior precisam se disponibilizar “para todas as atividades curriculares e de formação, incluindo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação superior” (CONAE, 2010, p. 32). Para isso, a Constituição Federal concede autonomia a universidade no seu processo de gestão. De acordo com o Art. 207:

**As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.**

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996) (BRASIL, 1988, s/p, grifos nossos).

#### **4 HISTÓRICO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

O projeto para a construção de um Plano Nacional de Educação surgiu por volta de 1930 época que acudiu a Segunda República. Na década de 30 foi criado o Ministério da Educação. Contudo, somente em 1931 o governo provisório sanciona decretos conhecidos como “Reforma Francisco Campos” constituindo o ensino secundário e as universidades brasileiras que eram ainda inexistentes.

Os decretos (nº 19.851, nº 19.852 e nº 19.890) caracterizaram segundo Silva e Filho (2009) a organização do ensino:

o ensino secundário visando transformá-lo em um curso eminentemente educativo, que até então possuía caráter propedêutico. Para tanto dividiu o ensino em duas etapas, a primeira constituía o curso fundamental (educação de cinco anos) que objetivava a formação do homem, o qual através de hábitos, de atitudes e comportamentos se habilitasse a viver em sociedade integralmente e que fosse capaz de decisões convenientes e seguras em qualquer situação. A segunda fase tem uma duração de dois anos e visa a adaptação às futuras especificações profissionais.

A referida reforma também organizou as Universidades brasileiras, ainda que inexistissem na prática. Neste sentido, adotou para o ensino superior a organização sistemática universitária e ainda dentro das ações que englobam este nível de ensino, estava à criação da faculdade de educação, ciências e letras, que visava combater o problema de má qualificação do magistério brasileiro enfrentado há muito tempo. No entanto, esta instituição não chegou a se organizar efetivamente, ficando apenas nas letras (SILVA; FILHO, 2009, p.3)

Posterior a estes decretos, em 1932 os reformistas da educação (Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando Azevedo entre outros) publicaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Com propostas pedagógicas renovadas e a urgente formulação de uma política educacional, segundo Kapuziniak e Araújo (2012). Este é o primeiro momento da necessidade de um Plano para a educação.

No Manifesto temos a ideia de um plano educacional para o Brasil, mesmo sem este ser de fato um Plano Nacional de Educação. Neste documento são apresentados objetivos, metas e recursos aparentemente estabelecidos. O mesmo ainda aponta a necessidade de formulação de um plano de educação vinculado ao Estado.

Neste sentido, em dezembro de 1932, na cidade de Niterói é realizado a V Conferência Nacional de Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educação (ABE) com o objetivo principal “*apreciar sugestões de uma política escolar e de um plano de educação nacional para o anteprojeto da Constituição*” (AZEVEDO, 1963, p. 669 apud KAPUZINIAK; ARAÚJO, 2012, p. 5, *itálico original*). O Manifesto e os relatórios desta conferência influenciaram a Assembleia Nacional Constituinte (1934) na preparação da elaboração referente a educação.

Portanto, na Constituição Federal estabelecida em 16 de Julho de 1934, no art.152, observa-se claramente que compete a União elaborar um Plano Nacional de Educação, conforme verificamos abaixo:

**Art 152** - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de

educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (BRASIL, 1934, s/p).

O Conselho Nacional de Educação foi criado na Reforma Francisco Campos em 1931, por intermédio do decreto 19.850/31, e este órgão, em fevereiro de 1937, ficou incumbido de elaborar o Plano Nacional de Educação,

para cumprir seu objetivo fez uso das respostas recebidas a um questionário distribuído pelo Ministério de Educação e Saúde aos educadores de todo o país. Trata-se de um minucioso plano de organização e estruturação de todo o ensino. Estabelece para cada etapa de formação as matérias a serem cursadas incluindo o número de horas semanais em cada série. Dedicou títulos especiais aos ensinamentos da religião, da educação moral e cívica e da educação física denotando a importância que lhes era destinada. Entre os membros do Conselho e signatários do Plano não se encontra nenhum dos “Pioneiros”, percebe-se, por outro lado, a presença de defensores da educação tradicional como Alceu Amoroso Lima e P. Leonel Franca. Elaborado o Plano de Educação Nacional, este foi encaminhado à Presidência da República em 18 de maio de 1937, não sendo sequer apreciado pelo Congresso, atropelado que foi pelos acontecimentos políticos. (KAPUZINIÁK; ARAÚJO, 2012, p.4).

Entre 1942 a 1946 na Reforma Capanema são elaboradas leis orgânicas para ordenar o ensino primário e secundário. A Constituição de 1946 retomou o espírito da Constituição de 1934 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional retornou como competência do Estado.

Em 1962, é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 4.024/1961 como iniciativa do MEC.

Anos se passaram e somente em 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação volta-se a questão de um plano educacional.

O Título IV da LDB ao tratar da Organização da Educação Nacional, estabelece no art. 8º parágrafo 1º que “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. E mais concretamente determina no art. 9º que a União deverá “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (KAPUZINIÁK; ARAÚJO, 2012, p.17).

Ao final do primeiro semestre de 1997 o MEC anunciou uma proposta para ser seguido na elaboração do plano. O mesmo deveria conter debates e um processo de consultas com a população, porém considerou o prazo curto, apontando assim interlocutores como o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), estes órgãos atuaram como representantes da sociedade civil. O MEC postergou o processo e apresentou um texto em agosto deste ano chamado: *“Proposta para o Documento: Roteiro e Metas para orientar o Debate sobre o Plano Nacional de Educação”*. A partir deste texto a ANPED emite um parecer intitulado: *“Parecer da ANPED sobre a Proposta Elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação”*, segundo Kapuziniak e Araújo (2012, p. 17, itálico original).

Em dezembro de 1997 Paulo Renato Souza, Ministro da Educação e do Desporto apresenta ao então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso o projeto do Plano Nacional de Educação a ser encaminhado ao Congresso. O ministro defende que o plano considerou a legislação atual e política do referido governo. Ainda afirma

que para cada grau e modalidade do ensino, , define-se um conjunto de metas, discutidas e debatidas em várias reuniões com diversos segmentos da sociedade civil, o que assegura ao Plano a indispensável legitimação pública” (MEC 1997). O Projeto é encaminhado ao Congresso Nacional como Projeto de Lei n.º 4.173/98 (KAPUZINIAK; ARAÚJO, 2012, p.17).

Contudo, a sociedade se mobiliza e em novembro de 1997 foi realizado em Minas Gerais o II Congresso Nacional de Educação (CONED), o qual foi elaborado a proposta do Plano frente à sociedade brasileira. Em fevereiro de 1998 este PNE foi apresentado a Câmara dos Deputados na forma de projeto de lei nº 4.155/98.

Foi designado relator do Projeto de Lei o Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS) que, ignorando as normas regimentais, não tomou o primeiro projeto apresentado como referência para o seu substitutivo e sim o do MEC, justificando tê-lo considerado mais realista e contendo metas mais viáveis. Sob pressão do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em articulação com o Bloco de Oposição, foram realizadas algumas audiências no intuito de ampliar o debate. Estas deveriam ter se estendido aos estados, o que não ocorreu. Na realidade foram realizadas somente três audiências, duas em dezembro de 1998 e uma em novembro de 1999. Elaborado o substitutivo, foram apresentadas 160 emendas (todas de parlamentares da oposição), das quais o relator acolheu 70, parcial ou integralmente. Para os integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública o substitutivo, ao privilegiar o PNE/MEC, reforça a base do projeto neoliberal que bem serviria de referência para as diretrizes da política educacional brasileira.(KAPUZINIAK, 2000 ,p. 59)

Em dezembro de 1999, realizou-se no Rio Grande do Sul a III CONED que tinha como tema: “*Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira: Reafirmando a Educação como Direito de Todos e Dever do Estado*”. Foram feitas algumas correções no PNE/Sociedade Civil as quais foram incluídas no mesmo.

Em 9 de janeiro de 2001 a Câmara dos Deputados aprovou o primeiro Plano Nacional de Educação com vários objetivos e metas para a educação básica e superior, o qual teve a sua vigência até 2009, sendo a partir deste período a elaboração do novo PNE 2011/2020, o qual é o nosso objeto de estudo na modalidade educação superior.

## **5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011/2020**

Por meio da CONAE, o MEC norteou a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2011/2020 nos seguintes assuntos:

- a) Universalização da educação básica pública por meio do acesso e permanência na instituição educacional;
- b) Expansão da oferta da educação superior, sobretudo a pública, por meio da ampliação do acesso e permanência na instituição educacional;
- c) Garantia de padrão de qualidade em todas as instituições de ensino, por meio do domínio de saberes, habilidades e atitudes necessários ao desenvolvimento do cidadão, bem como da oferta dos insumos próprios a cada nível, etapa e modalidade do ensino;
- d) Gratuidade do ensino para o estudante em qualquer nível, etapa ou modalidade da educação, nos estabelecimentos públicos oficiais;
- e) Gestão democrática da educação e controle social da educação;
- f) Respeito e atendimento às diversidades étnicas, religiosas, econômicas e culturais;
- g) Excelência na formação e na valorização dos profissionais da educação;
- h) Financiamento público das instituições públicas. (PNE, 2011, p. 1)

O projeto do PNE 2011/2020, possui três metas para a educação superior (metas 12, 13 e 14), cada uma delas com algumas estratégias. Os temas propostos nestas metas são os seguintes: expansão do acesso ao ensino superior, qualidade de oferta e expansão ao acesso a pós-graduação, os quais ressaltam uma preocupação com a qualidade de oferta, como veremos abaixo.

A meta 12 refere-se à elevação nas matrículas para o ensino superior para cinquenta por cento, hoje a média é trinta por cento da população entre 18 a 24 anos. A ampliação do ensino superior faz parte da estratégia para o desenvolvimento do País, a

geração de novas tecnologias e o dinamismo econômico. Observa-se, nesse sentido, um diferencial de renda superior entre quem tem nível superior e quem não possui. No Brasil, deve-se ressaltar muitos dos cidadãos entre 18 a 24 anos ainda estão cursando o ensino médio, sendo que potencialmente deveriam, nessa faixa etária, estar cursando a educação superior.

Para cumprimento das metas, as políticas de governo no Brasil têm procurado aumentar o número de concessão de bolsas e financiamentos para as universidades privadas, isto porque, as autoridades de Estado, conforme se denota no documento do PNE avaliam que o maior número de estudantes que estão fora das instituições de ensino superior são aqueles que têm renda mais baixa.

A meta 13 do PNE indica a elevação da qualidade do ensino, por meio da ampliação do número de professores mestres e doutores, pois com base no Censo da educação superior, quanto maior a proporção de docentes com estes títulos melhor a qualidade dos acadêmicos, visto que estes professores se envolvem com publicações, leituras e técnicas inovadoras.

Já a meta 14 tem por objetivo o de elevar gradualmente o *número de matrículas* na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de mestres e doutores. Precisa-se lembrar de que essa expansão não ocorre da mesma maneira que aumenta o número de vagas na graduação, porque a formação do pesquisador e sua qualificada produção acontecem num processo de amadurecimento da cultura.

O documento sugere, ainda, várias outras políticas, entre elas: bolsas e financiamentos totais e parciais nos programas do Prouni e FIES, bolsa para promoção da docência por meio do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID).

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Devemos projetar e tratar de pôr em prática propostas políticas coerentes que defendam e ampliem o direito a uma educação pública de qualidade. Mas também devemos criar novas condições culturais sobre as quais tais propostas adquiram materialidade e sentido para os excluídos que, em nossas sociedades, são quase todos (GENTILI, 1995, p. 250).

Após analisarmos o PDE, a proposta do PNE (2011-2020) e o documento final da CONAE, evidencia-se os desafios postos para o PNE (2011-2020), dentre eles: a

promoção da expansão do ensino superior, a implantação de políticas para acesso e permanência dos estudantes (sobretudo os provenientes de extratos sociais desfavorecidos), o equilíbrio da oferta de vagas entre *público* e privado, a promoção do desenvolvimento regional equitativo entre todos os Estados Federativos, a criação de políticas de apoio à titulação do corpo docente e à expansão da pesquisa e do avanço da ciência.

Percebemos nos documentos aspectos das políticas públicas que são reforçados, a exemplo da permanência e da qualidade ao ensino, entre outros, constatando assim que os documentos estão imbricados, em suas propostas.

Estudos sobre as políticas referentes ao ensino superior são necessários para que possa ser compreendido as metas e propostas a avaliar o possível alcance de uma educação de qualidade para todos. Sabe-se, por exemplo, que para que sejam cumpridos desafios como o de aumentar o número de vagas, manter os acadêmicos nas universidades e oferecer bolsas para alunos da educação superior são demandadas substanciais alocações financeiras, mas esses esforços públicos são necessários para que se ofereça uma educação de qualidade em todos os seus níveis, da básica, inclusive a educação infantil, ao superior. Pois, em uma sociedade republicana, todos devem ser formados e preparados para o exercício da cidadania e o domínio das habilidades e conteúdos na área de sua formação, isto porque, conforme o próprio documento do PDE,

não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (PDE, 2007, p.6).

Não há como construir uma educação com qualidade sem o compromisso de todos pela educação, ou seja, Sociedade Política e Civil. Sem este compromisso estaremos fadados a não atingir os patamares educacionais propostos pelas políticas públicas.

A educação superior vem sendo foco de debates na sociedade e objeto de políticas públicas tendo em vista a ampliação do seu alcance e qualidade de ensino. Assim, compreendendo que a educação deve formar o homem na sua totalidade, com autonomia, ética e moral para se tornarem cidadãos participativos e críticos, não é uma

utopia acreditar, até porque este é um princípio da Constituição do Brasil, no efetivo cumprimento do dever do Estado na oferta, de maneira articulada, de educação de qualidade para todos, sem negligenciar os grupos sociais menos favorecidos.

## 7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcos Pires de. **Educação a Distância e Autonomia Universitária: Políticas Públicas e Aspectos Legais.** Disponível em: <[http://www.ppe.uem.br/dissertacoes/2008\\_marcos\\_pires.pdf](http://www.ppe.uem.br/dissertacoes/2008_marcos_pires.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2013.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. Políticas Públicas para a Educação Superior no Brasil: de FHC a Lula. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de . **Política Educacional Brasileira.** Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2005. p. 67-91.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE)**, dez. 2008, Brasília, DF. Documento-referência: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2012.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil; promulgada em 16 de julho de 1934.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 26 set. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988.** Vade Mecum. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 03 out. 2013.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24/12/1996.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2012.

BRASIL. **O PNE 2011-2020: Metas e Estratégias.** Disponível em: <[fne.mec.gov.br/imagens/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011-2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/imagens/pdf/notas_tecnicas_pne_2011-2020.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação 2011/2020: avaliação e perspectiva.** 2.ed. Goiás. Autentica.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da Exclusão**. 13.ed. Petrópolis. Vozes, 2007.

HOLANDA, Juliana. **Sem medo de errar**. Disponível em: <[revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=11948](http://revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=11948)>. Acesso em: 26 fev. 2013.

KAPUZINIAK, Célia. **A Cidadania como Finalidade da Educação uma Reflexão sobre as LDBs**. Disponível em: <<http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/1029/1/CidadaniaFinalidadeEducacao.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2013.

SILVA, Gil Anderson Ferreira; FILHO, Francisco de Assis Veloso. **A Educação Brasileira e as Orientações para a Geografia numa Perspectiva Histórica a partir das Leis**. Disponível em: <[http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.5/GT\\_05\\_03\\_2010.pdf](http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.5/GT_05_03_2010.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2013.

TONEGUTTI, Claudio Antonio; MARTINEZ, Milena. **A Universidade Nova, o Reuni e a Queda da Universidade Pública**. Disponível em: <[http://www.adufrj.org.br/observatorio/wp-content/uploads/2009/07/Artigo\\_REUNI-1.pdf](http://www.adufrj.org.br/observatorio/wp-content/uploads/2009/07/Artigo_REUNI-1.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2013.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. **O PNE e o PDE como Desafios Políticos para os Educadores**. Disponível em: <<http://www.docentesfsd.com.br/arquivo/O%20PNE%20e%20o%20PDE%20como%20desafios%20politicos.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2013.