

CÉLIO DA CUNHA  
(COORD.)

# O MEC

## PÓS-CONSTITUIÇÃO



## O MEC PÓS-CONSTITUIÇÃO



# O MEC PÓS-CONSTITUIÇÃO

Célio da Cunha  
(Coordenador)

Aline Veiga  
Ana Paula de Siqueira Gaudio  
Ângela Mara Sugamosto Westphal  
Gabriela Menezes de Souza  
Kleber Pina  
Luciana Cordeiro Limeira  
Luiz Augusto Damasceno Brasil  
Magali de Fátima Evangelista Machado  
Marli Alves Flores Melo  
Olzeni Costa Ribeiro  
Ranilce Guimarães-Iosif  
Renato de Oliveira Brito  
Wellington Ferreira de Jesus



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
Ciência e a Cultura



Cátedra UNESCO de Juventude,  
Educação e Sociedade



Brasília, DF  
2016

É proibida a reprodução total ou parcial desta publicação, por quaisquer meios, sem autorização prévia, por escrito, da editora e do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1999, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

*Coleção Juventude, Educação e Sociedade*

Comitê Editorial

*Afonso Celso Tanus Galvão, Célio da Cunha, Cândido Alberto da Costa Gomes, Carlos Ângelo de Meneses Sousa, Geraldo Caliman (Coord.), Luiz Síveres, Wellington Ferreira de Jesus*

Conselho Editorial Consultivo

*Maria Teresa Prieto Quezada (México), Bernhard Fichtner (Alemanha), Maria Benites (Alemanha), Roberto da Silva (USP), Azucena Ochoa Cervantes (México), Pedro Reis (Portugal).*

Conselho Editorial da Liber Livro Editora Ltda.

*Bernardete A. Gatti, Iria Brzezinski, Maria Celia de Abreu, Osmar Fávero, Pedro Demo, Rogério de Andrade Córdova, Sofia Lerche Vieira*

Capa: *Edson Fogaça*

Revisão: *Jair Santana Moraes*

Revisão técnica: *Sueli Teixeira Mello e Olzeni Ribeiro*

Índice onomástico: *Luciana Limeira*

Diagramação: *Samuel Tabosa de Castro*

Impressão e acabamento: *Cidade Gráfica e Editora Ltda.*

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

O MEC pós-Constituição / Célio da Cunha (Coord.), et al . – Brasília: Liber Livro, 2016.  
528 p. : il.; 24 cm.

ISBN 978-85-7963-145-0

Universidade Católica de Brasília. UNESCO. Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade.

1. Política educacional. 2. Educação e sociedade. 3. Organização política. I. Título.

---

CDU 37.014 ; 371.13

---

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Aprendizagem : Educação 343.2
2. Educação : Aprendizagem 343.2

Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade

Universidade Católica de Brasília

Campus I, QS 07, Lote 1, EPCT, Águas Claras

71906-700 – Taguatinga-DF / Fone: (61) 3356-9601

catedraucb@gmail.com

Liber Livro Editora Ltda.

SHIN CA 07, Lote 14, Bloco N, Loja 02,

Lago Norte – 71503-507 – Brasília-DF

Fone: (61) 3965-9667 / Fax: (61) 3965-9668

editora@liberlivro.com.br / www.liberlivro.com.br

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradecimentos especiais aos que exerceram o cargo de Ministro da Educação, bem como aos atuais e anteriores dirigentes do MEC, políticos, especialistas e estudiosos que nos concederam entrevistas valiosas para o presente trabalho: Ministro Cristovam Buarque; Ministro Fernando Haddad; Ministro do Turismo e anterior Presidente da Comissão de Educação da Câmara, Gastão Vieira; Ministro Henrique Paim; Ministro José Goldemberg; Ministro Murílio de Avellar Hingel; Cândido Alberto Gomes, Professor da Universidade Católica de Brasília (UCB); Carlos Abicalil foi Deputado Federal; Daniel Cara, Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Eliezer Pacheco (ex Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC; Esther Pillar Grossi foi Deputada Federal e fundadora do Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (Geempa); Maria Auxiliadora Seabra Rezende “Dorinha”, Deputada Federal; Fernando Abrucio, Professor da Fundação Getúlio Vargas; Gilda Portugal, Professora da USP, foi Assessora do Presidente Fernando Henrique Cardoso; Marco Antônio Pontes, jornalista; Maria Beatriz Luce, Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), foi Secretária de Educação Básica do MEC; Maria Helena Guimarães Castro, Diretora da Fundação Seade, foi Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Mozart Neves Ramos, Diretor do Instituto Ayrton Senna (IAS), foi Reitor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Neroaldo Pontes Azevedo, foi Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Priscila Cruz, Diretora do Movimento Todos pela Educação; Ruben Klein, pesquisador aposentado do Laboratório Nacional de Ciências da Computação (LNCC), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); e, Viviane Senna, Presidente do IAS.

Em seguida, o reconhecimento pelo inestimável apoio da Secretaria Executiva do MEC, inicialmente o Secretário Executivo e depois Ministro Henrique Paim, e depois do Secretário Executivo Luiz Cláudio Costa e do Diretor Luiz Eduardo Rodrigues Alves; e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco no Brasil), nas pessoas de seu Diretor, Lucien André Munoz, da Diretora de Programas, Marlova Jovchelovitch Noleto, da Coordenadora de Educação, Maria Rebeca Otero, da Coordenadora da Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações (Ucip), Ana Lucia Guimarães, Edson Fogaça, programador visual e Alexsandra Andrade, Assistente de Programas.

Também agradecimentos especiais a especialistas, assessores e técnicos que, em diversos momentos de uma trajetória de trabalho de quase três anos, nos ajudaram com sugestões e indicações de fontes primárias: André Lázaro, Coordenador Acadêmico da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO-Brasil), foi Secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), do MEC; Carmen Moreira Castro Neves, Diretora de Educação Básica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Dileine da Cunha, Analista de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Francisco das Chagas Fernandes, Secretário de Educação do Rio Grande do Norte, foi Secretário Executivo Adjunto do MEC; Gustavo Balduíno, Secretário Executivo da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Andifes); Jaqueline Moll, Professora da UFRGS, foi Diretora da Secretaria de Educação Básica do MEC; Luciene Maria de Sousa da Silva foi Secretária do Ministro Henrique Paim; Mara do Couto Fernandes, Gerente de Inovações do Serviço Social da Indústria (SESI); Marianna Amaral da Cunha, Assessora da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal; Nunzo Briguglio Filho foi Coordenador Geral da Assessoria de Comunicação do MEC; Ricardo Martins, Consultor Legislativo; Sandra Fátima Amaral da Cunha, Coordenadora da Secol (Capes); Sueli Teixeira Mello, Assessora da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e Elissa Amaral da Cunha (apoio técnico).

## **HOMENAGENS**

*Homenagem póstuma* a Joel Martins, Benno Sander e Divonzir Guzzo, três educadores, que legaram à educação nacional, contribuições de relevo no plano das ideias e de ações;

*Homenagem em vida* a Cândido Alberto Gomes e Walter Esteves Garcia, dois educadores, entre os melhores do país, cujas crenças e contribuições à educação brasileira continuam, mesmo diante de adversidades e obstáculos; e Edson Fogaça, que faz do visual da Unesco no Brasil, com elevado estilo, veículo importante para a disseminação dos ideais de cultura, de paz e de educação;

*Homenagem especial* a Júlio Abramczyk, médico, jornalista e educador científico, exemplo de conduta ética à altura dos ideais republicanos almejados pela Constituição de 1988.



## **DEDICATÓRIA**

*Para meus netos  
Victor, Henrique e Ana Beatriz,  
nascidos em tempos de notáveis avanços  
da ciência e da técnica,  
de possibilidades humanas, e também de grandes  
pendências e desafios sem precedentes.*



## SUMÁRIO

<i>Introdução .....</i>	19
-------------------------	----

Célio da Cunha

<b>Capítulo I – Do Manifesto dos Pioneiros de 1932 à Constituição de 1988: marcadores de uma luta inacabada por uma política de Estado na Educação.....</b>	27
---	----

Célio da Cunha

Magali de Fátima Evangelista Machado

Dos pioneiros à primeira LDB.....	27
-----------------------------------	----

No tempo dos militares .....	37
------------------------------	----

A reação nacional.....	41
------------------------	----

A campanha das Diretas-Já e a Assembleia Constituinte .....	44
---	----

<b>Capítulo II – A Gestão Chiarelli: tormentos iniciais dos tempos de Collor de Mello .....</b>	55
---	----

Ângela Mara Sugamosto Westphal

Célio da Cunha

Magali de Fátima Evangelista Machado

Olzeni Costa Ribeiro

Introdução .....	55
------------------	----

O contexto econômico brasileiro no período Collor de Mello	59
--	----

O contexto educacional no período examinado .....	61
---	----

As propostas firmadas pelo governo na área da educação .....	65
--	----

A controversa extinção/renascimento da Capes.....	70
---	----

Uma reflexão conclusiva .....	74
-------------------------------	----

**Capítulo III – A gestão Goldemberg: em defesa do mérito e da qualidade.....** 83

Célio da Cunha

Gabriela Menezes de Souza

Trajetória acadêmica e profissional.....	83
Excertos da situação educacional do país.....	84
Obstáculos e ideias iniciais .....	86
Enfrentando o desafio dos Ciacs .....	90
Universidade: a prioridade do mérito e da avaliação .....	94
Considerações ainda incompletas .....	101

**Capítulo IV – Murílio Hingel: um mestre-escola no MEC .....** 107

Célio da Cunha

Ana Paula de Siqueira Gaudio

Renato de Oliveira Brito

Introdução .....	107
A conjuntura nacional e o Governo Itamar Franco.....	109
Os números desafiadores da educação brasileira .....	112
Educação infantil e fundamental.....	113
Ensino médio e educação técnica e profissional.....	115
Educação superior.....	117
As grandes linhas de políticas e de programas educacionais ...	120
Plano Decenal da Educação para Todos e o Pacto pela Valorização do Magistério.....	122
Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica).....	130
Projeto Nordeste de Educação.....	132
Avaliação das universidades .....	134
Descentralização da merenda escolar e avaliação do livro didático .....	136
Cooperação internacional para a formação do magistério.....	138
Momentos difíceis.....	139
Conclusão .....	141

**Capítulo V – Paulo Renato Souza: reforma e modernização na educação brasileira no contexto da revolução gerenciada.....** 153

Célio da Cunha

Kleber Pina

Wellington Ferreira de Jesus

O contexto .....	153
No mundo: globalização e neoliberalismo .....	154
No Brasil: estabilidade econômica e reafirmação das instituições democráticas .....	156
Paulo Renato Souza: trajetória acadêmica e internacional.....	161
Fundef: recuperando recursos e universalizando o ensino fundamental.....	162
O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.....	171
Avaliação da educação superior .....	176
Parâmetros Curriculares Nacionais .....	179
Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	183
Ensino médio e educação técnica e profissional.....	187
Bolsa-Escola Federal.....	191
O Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola .....	197
Plano Nacional da Educação (PNE) – 2001-2010 .....	202
Contradições e críticas .....	208
O legado de Paulo Renato Souza .....	213

**Capítulo VI – Cristovam Buarque: a dialética entre futuros possíveis e as circunstâncias do tempo político.....** 229

Célio da Cunha

Ranilce Guimarães-Iosif

Wellington Ferreira de Jesus

Contexto político e econômico.....	229
Trajetória e pensamento .....	232
“Pisar no acelerador e virar à esquerda” .....	245
Programas e políticas de ação .....	250
Exoneração e persistência da ideia pela Segunda Abolição.....	255

## **Capítulo VII – Tarso Genro: visão sistêmica da política educacional 261**

Célio da Cunha

Luciana Cordeiro Limeira

Aline Veiga

Introdução .....	262
Percepções do ministro sobre educação e políticas educacionais .....	265
No ministério e em ação.....	269
A reforma universitária: avanços e pendências.....	272
Discutindo ideias e consolidando caminhos.....	279
O Prouni na mídia: outros olhares .....	283
O legado da visão sistêmica de Tarso Genro.....	288

## **Capítulo VIII – Fernando Haddad: um estadista da educação?... 297**

Célio da Cunha

Marli Alves Flores Melo

Gabriela Menezes de Souza

Luiz Augusto Damasceno Brasil

Introdução: ideias e experiências .....	297
Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): concepção, fundamentos e linhas prioritárias .....	302
Cooperação federativa.....	323
Magistério, qualidade e inclusão na educação básica.....	330
Democratização, qualidade, inclusão e avaliação da educação superior .....	356
Educação profissional e tecnológica .....	370
Financiamento e gestão .....	376
Significado e alcance da presença de Fernando Haddad no MEC.....	381

**Capítulo IX – Gestão Mercadante: o pacto pela alfabetização na  
idade certa .....** 393

Célio da Cunha

Marli Alves Flores Melo

Renato de Oliveira Brito

Trajetória acadêmica, ideias e militância política..... 393

A crise econômica ao tempo de sua posse no MEC:  
o discurso inicial ..... 401

O Pacto pela Alfabetização, a defesa dos royalties para a  
educação e outras iniciativas..... 406  
Conclusão ..... 413

**Capítulo X – Henrique Paim e o fortalecimento institucional  
do MEC.....** 419

Célio da Cunha

Marli Alves Flores Melo

**Capítulo XI – Atores e fatores das mudanças pós-Constituição....** 463

Célio da Cunha

Magali de Fátima Evangelista Machado

*Siglas .....* 495

*Lista de Figuras.....* 501

*Lista de Gráficos .....* 501

*Lista de Tabelas.....* 503

*Lista de Quadros.....* 503

*Índice Onomástico .....* 505

*Resenha dos Autores .....* 523



Há 2.500 anos, Platão antecipou a importância de um Ministério da Educação,

No “conjunto do Estado platônico das Leis” (...) “descobrimos toda uma série de exigências de extraordinária modernidade: a escolarização geral obrigatória, a construção de escolas e ginásios públicos, a educação para os dois sexos” (...); “é a criação no Estado duma autoridade suprema em matéria de instrução, com um ministro da educação à frente”. “Platão inculca a ideia de que o posto de funcionário supremo em matéria de educação é, de longe, o mais importante de todos os cargos supremos do Estado” (JAEGER, 1979, p. 1280/81).



## INTRODUÇÃO

Célio da Cunha

A ideia de organizar um livro sobre o Ministério da Educação (MEC) e as políticas de educação depois da Constituição de 1988 foi motivada, em primeiro lugar, por uma experiência de mais de quarenta anos de convivência com avanços, recuos e hesitações da política educacional, algumas vezes exercendo funções nesse importante Ministério, ou ainda trabalhando em outras organizações com finalidades direta ou indiretamente ligadas à educação, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e a Universidade Católica de Brasília (UCB). Desses anos de observação ou de participação e envolvimento, foi possível colher muitas lições e ensinamentos. Em segundo lugar, a leitura do livro coordenado por Marcos Emílio Gomes – em comemoração ao 25º Aniversário da *Carta Magna*, cujo objetivo foi mostrar “o Brasil antes, durante e depois da Constituinte” – permitiu amadurecer a ideia de levar avante o projeto. Apesar da ênfase maior se concentrar nas liberdades humanas, esta obra ensejou a possibilidade de atingir-se uma visão mais ampla do país, depois da Constituição de 1988.

Em que pesem muitos dos impasses que o país está atravessando nos dias atuais, é preciso reconhecer que mudanças importantes e estruturantes ocorreram depois da promulgação da Carta de 1988. Como oportunamente observou Eugênio Bucci, “a Carta que foi gerada em 1988, a partir dos reclamos que vinham de jornadas anteriores, forjou o alicerce da democracia que somos hoje. E não é pouco” (Bucci, 2013, p. 239). As mudanças que ocorreram e que, certamente,

ainda não satisfazem a sede de aspirações das novas gerações, precisam ser reconhecidas, como as mudanças decorrentes do Plano Real e das políticas sociais que permitiram controlar a inflação, reduzir a pobreza e assegurar níveis satisfatórios de renda e emprego a segmentos populacionais que caminhavam à margem do desenvolvimento do país.

E, no caso específico da educação, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e seu posterior desdobramento em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a consolidação das políticas de avaliação em larga escala, o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), entre outras medidas, foram iniciativas de inegável alcance para a educação nacional. Com elas, o MEC elevou-se ao *status* de “ministério de primeira linha”, diferentemente de outros tempos, em que a subordinação da pasta às esferas econômicas do poder limitava e reduzia sua autonomia e, por conseguinte, dificultava ou mesmo impedia o avanço de propostas inovadoras. O depoimento do ministro Eduardo Portella, no começo da década de 1980: “Não sou ministro; estou ministro”, sintetiza, sem mais palavras, o prestígio da política educacional na estrutura do poder nacional em décadas anteriores.

As mudanças que se efetivaram, ainda que não tenham sido suficientes para colocar a política educacional do país no circuito civilizatório contemporâneo de ideias e realizações, contribuíram para colocar o MEC em posição mais próxima da que foi imaginada por Platão, há mais de 2.500 anos. O filósofo, cuja atualidade é indiscutível, propôs, de acordo com a interpretação de Werner Jaeger, a criação de uma autoridade suprema em matéria de educação, como um “Ministro da Educação” à frente. Platão sobrelevou a ideia de que o posto de um funcionário supremo para a educação era, de longe, o mais importante de todos os cargos mais altos do Estado (Jaeger, 1979, p. 1281).

Mesmo que o MEC não tenha ainda atingido esse *status*, embora outros países tenham chegado mais perto, o certo é que os avanços da política educacional do país, depois da Constituição de 1988 e por força

dela, tornaram-nos menos pessimistas em relação ao futuro, disso sendo evidência a aprovação do II Plano Nacional de Educação.

Desse modo, consolidado o objetivo de efetuar um balanço das políticas de educação lideradas pelo MEC depois da Constituição de 1988, o passo seguinte foi, no Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB), organizar um grupo de pesquisa constituído por professores, mestrandos e doutorandos que, durante mais de dois anos, trabalharam no levantamento de fontes primárias, leitura de planos, projetos e entrevistas com dirigentes e especialistas da política educacional. O primeiro resultado desse projeto é o presente livro; o segundo será outro, contendo entrevistas realizadas com dirigentes e estudiosos da educação nacional, com depoimentos e subsídios importantes que, acreditamos, poderão ser úteis nos capítulos que ainda serão escritos sobre a política educacional do país.

A convergência dos objetivos do presente trabalho está concentrada, antes, na identificação do que está dando certo, ao menos parcialmente, depois da superação de duas ditaduras que impediram que mentes brilhantes como as de Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Paulo Freire, Darcy Ribeiro e Florestan Fernandes pudessem oferecer à educação nacional contribuições ainda mais relevantes que as oferecidas por eles, sobretudo no plano das ideias. Isso porque não tiveram oportunidade ou, quando tiveram, reações conservadoras impediram que ideias e propostas relevantes pudessem prosperar.

O que importa depois da Constituição de 1988, que nos legou o mais importante capítulo da educação na história das constituições brasileiras, é ajudar o MEC a consolidar o *status* de “ministério de primeira linha”, sem o que será impossível convertermos a educação pública nacional em diferencial altamente estratégico para o desenvolvimento econômico e inclusivo do país.

Quanto à estrutura do livro, optamos por capítulos correspondentes à gestão dos diferentes ministros de Estado que estiveram à frente do MEC depois da Constituição de 1988, precedidos por um capítulo introdutório lembrando episódios históricos da luta, desde o tempo dos Pioneiros da Educação até a Constituição de 1988, para fazer da educação brasileira

uma política de Estado. Não nos moveu o posicionamento crítico, a partir de constructos teóricos que, no entanto, consideramos necessários para o avanço das políticas e que têm sido objeto de diversos estudos realizados pelos centros de pesquisa e pós-graduação em educação do país. Moveu-nos, antes, o objetivo de registrar e analisar projetos e programas com avaliações promissoras e alentadoras e com potencial para se converterem em políticas públicas, pois um dos objetivos maiores a serem perseguidos em matéria de políticas de educação é a criação de uma cultura de gestão educacional pautada por iniciativas e programas de Estado – não mais apenas de governos.

Fomos motivados, também, pela necessidade de evitar julgamentos apressados. Nossos conhecimentos do MEC e de suas dificuldades históricas sugerem que, com muita frequência, um ministro ou o dirigente de uma secretaria nem sempre consegue levar avante seus projetos por falta de condições de infraestrutura, de financiamento ou de condições políticas. Muitos episódios internos são desconhecidos da opinião pública. Somente com o tempo e com os processos de pesquisa e investigação, será possível clarear um pouco mais o que acontece no recôndito das atividades de um ministro ou do Ministério. Ministros e dirigentes que passaram pelo MEC tiveram a intenção de operar mudanças que teriam sido importantes para a educação nacional, mas não conseguiram. Os que lograram atingir realizações relevantes tiveram, sem exceção, condições políticas e econômicas mais favoráveis, entre elas, o apoio direto da Presidência da República.

Temos consciência de um trabalho incompleto, que poderá ser continuado com as observações críticas que certamente serão feitas. O maior objetivo foi identificar algumas iniciativas que, pelo êxito alcançado, podem ser convertidas, como frisamos, em políticas de Estado, não sujeitas a oscilações derivadas de mudanças de poder. A educação nacional precisa situar-se acima de conflitos ideológicos e de interesses partidários ou de grupos. A educação é uma questão que se vincula diretamente ao futuro das novas gerações, e, por conseguinte, do próprio país. O avanço das políticas de educação demanda uma coalizão heterogênea das forças políticas. A educação não pode estar

submetida a circunstâncias que não sejam a de proporcionar a todas as crianças, jovens e adultos a oportunidade de serem sujeitos de sua vida e dos processos de mudança que se tornaram imperativos, em direção a um estágio superior de democracia e de liberdade, na acepção pós-moderna de conquista desses estágios.

Por último, na formulação e execução desse projeto, moveu-nos incentivar a discussão sobre o MEC que é necessário ao Brasil em sua diversidade e assimetrias, constituído por 26 estados, o Distrito Federal e mais de 5.560 municípios com acentuados graus de autonomia garantidos pela Constituição. O desafio é difícil e complexo, pois todos os “Brasis”, de diferentes tempos culturais, precisam ser contemplados pelas políticas de educação. Mais do que isso, precisam se sentir incluídos. Esse desafio demanda um enorme esforço na perspectiva da doutrina federativa imaginada pelo *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. Ele requer talentos políticos diferenciados que sejam capazes de ajudar a construir e legitimar consensos, com a ousadia e a renúncia de que os resultados e créditos não serão de curto prazo.

### **Referências bibliográficas**

- BUCCI, E. Gente era para brilhar. In: GOMES, M. R. A *Constituição de 1988, 25 anos*. São Paulo: Instituto W. Herzog, 2013.
- JAEGER, W. *Paidea*. São Paulo: Martins Editora, 1979.



---

## Capítulo I

---



**DO MANIFESTO DOS PIONEIROS DE 1932  
À CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
MARCADORES DE UMA LUTA INACABADA  
POR UMA POLÍTICA DE ESTADO NA EDUCAÇÃO**

Célio da Cunha

Magali de Fátima Evangelista Machado

**Dos pioneiros à primeira LDB**

Certamente, Fernando de Azevedo, ao aceitar o convite feito por Nóbrega da Cunha, durante a IV Conferência Nacional de Educação (1931), para redigir um documento que expressasse as ideias e as propostas dos educadores a fim de atender à solicitação do Governo Provisório de Getúlio Vargas, tinha em mente que, naquele momento de nossa história educacional, de nada adiantaria redigir um conjunto de recomendações de duração efêmera. Os problemas históricos da educação nacional, devido à omissão das elites governantes – seja principalmente na época da Independência, em 1822, ou da Proclamação da República, em 1889 –, exigiam muito mais do que um conjunto de recomendações. Exigiam, na forma de um manifesto, estabelecer “o sentido fundamental da política brasileira de educação” (Cunha, 2003, p. 59), com o objetivo de alertar o novo governo de que, sem uma política de Estado no campo da educação, concebida na esteira da doutrina federativa, não seria possível “recuperar o tempo perdido”,<sup>1</sup> para aludir ao título de uma obra clássica, e assegurar ao país os padrões mínimos de educação e cultura necessários à sua modernização.

---

<sup>1</sup> *A la recherche du temps perdu*. Título da obra de Marcel Proust.

A ideia de estabelecer as bases da política educacional brasileira decorria da perspectiva então existente de um novo governo – Getúlio Vargas –, que se propunha a industrializar o país e romper com as velhas práticas coronelísticas tão bem examinadas na obra clássica de Vitor Nunes Leal.<sup>2</sup> A criação do Ministério da Educação, em 1931, e as reformas educacionais do ensino secundário e superior empreendidas por Francisco Campos, primeiro ministro da Educação designado por Vargas, eram um sinal de bons indícios na área educacional.

Ao aceitar a incumbência de redigir o manifesto, Fernando de Azevedo, com o apoio e a colaboração dos principais líderes do movimento de renovação educacional, entre eles, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Almeida Júnior e Nóbrega da Cunha, debruçou-se sobre a missão que lhe fora delegada e, pouco tempo depois, em março de 1932, divulgava ao povo e ao governo o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, assinado por 26 intelectuais de grande prestígio na época. Decorridos mais de oitenta anos da divulgação desse documento histórico, ele permanece atual em suas grandes linhas de política educacional.

O Manifesto começa afirmando de forma consciente que na hierarquia dos problemas de um país nenhum sobreleva em importância o da educação, nem mesmo os de ordem econômica (Manifesto dos Pioneiros..., 2012, p. 39). Dá ênfase à importância do entrelaçamento das reformas econômicas e educacionais, que não podem caminhar dissociadas (p. 39), e defende a educação como uma das funções essenciais e primordiais do Estado, uma educação laica, gratuita e obrigatória (p. 51-53). A política educacional brasileira, com base na doutrina federativa e descentralizadora, perseguirá a unidade na multiplicidade, cabendo ao Ministério da Educação zelar pelo cumprimento dos princípios e diretrizes estabelecidos, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional de acordo com a Constituição e as leis ordinárias (p. 57). O Manifesto é finalizado com uma síntese em termos de uma política de Estado na educação, de impressionante atualidade:

---

<sup>2</sup> Vitor Nunes Leal. *Coronelismo, enxada e voto*. S.Paulo, Alfa-Omega, 1975 – 2<sup>a</sup>. ed.

Mas, de todos os deveres que incumbem ao Estado, o que exige maior capacidade de dedicação e justifica maior soma de sacrifícios; aquele com o qual não é possível transigir sem a perda irreparável de algumas gerações; aquele em cujo cumprimento os erros praticados se projetam mais longe nas suas consequências, agravando-se à medida que recuam no tempo; o mais alto, mais penoso e mais grave é, decerto, o da educação, que, dando ao povo a consciência de si mesmo e de seus destinos e a força para afirmar-se e realizá-los, entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional, na sua comunhão íntima com a consciência humana (2012, p. 78-79).

Sua repercussão, ao tempo em que foi divulgado, foi enorme e contribuiu para influenciar a Constituição de 1934, cujo capítulo dedicado à educação contempla algumas das teses do Manifesto, sobretudo no que diz respeito à vinculação de recursos, determinando (Art. 156) à União e aos municípios aplicar em prol do desenvolvimento da educação, no mínimo, 10%, e os estados e o Distrito Federal, nunca menos de 20% da renda resultante de impostos, como também a elaboração do Plano Nacional de Educação.

Todavia, a esperança dos pioneiros do Manifesto, como de muitos dos educadores que, direta ou indiretamente, tinham participado do amplo movimento de renovação educacional – que desde a década de 20 do século passado, em diversos estados da federação, vinha incentivando reformas e inovações importantes – logo se esmaeceria. O levante comunista de 1935, em pouco tempo dominado por Vargas, e que resultou na prisão de milhares de pessoas, entre elas Graciliano Ramos e Jorge Amado, como também na demissão de Anísio Teixeira das funções de Secretário de Educação do Distrito Federal por suspeitas de ligação com o movimento comunista, deu ao governo o pretexto para justificar ações de tendências crescentemente ditatoriais, como a chamada “Lei Monstro”, de Segurança Nacional, que, prevendo diversos tipos de penalidades, era “capaz de mandar para um longo tempo na cadeia toda uma extensa lista de ocasionais oponentes” (Lira Neto, 2013, p. 205).

Configurava-se, assim, um verdadeiro golpe na Constituição de 1934, seguindo-se vários retrocessos. Entre eles, deve ser mencionada a extinção da antiga Universidade do Distrito Federal, pensada e criada por Anísio Teixeira. Era um projeto tão inovador como o da Universidade São Paulo (USP), de 1934. As Escolas de Educação e de Ciências ainda hoje são lembradas pela atualidade e ousadia. No entanto, as ideias renovadoras de Anísio incomodavam o grupo católico e também o ministro Gustavo Capanema. E foi tão forte a reação à Universidade do Distrito Federal que, depois da demissão de Anísio, progressivamente ela foi sendo fragilizada até a sua extinção, em 1939. Em seus poucos anos de existência, deu provas de seu alcance, diplomando jovens que doravante construiriam itinerários de vida profissional e acadêmica à altura dos sonhos de Anísio, como o geneticista Oswaldo Frota-Pessoa, graduado na Escola de Ciências dessa universidade.

As tendências ditatoriais se confirmariam pouco tempo depois com a instauração do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1937, que jogou por terra os avanços educacionais consignados na Constituição de 1934. Com a marginalização dos pioneiros do Manifesto e de vários outras figuras ímpares do movimento de renovação educacional, postos de lado em sua maioria, o Brasil perdeu oportunidade histórica de formular e executar uma política educacional que seguisse alguns dos princípios fundamentais do Manifesto. É certo que, por algumas vezes, Getúlio, por insistência talvez de sua filha, Alzira Vargas, tentou levar Fernando de Azevedo para o Ministério da Educação. Na última, relata o autor do Manifesto, quando acabou de dizer a Vargas o que seria necessário para realizar uma grande obra no plano educacional, Vargas respondeu a ele que reconhecia justas suas considerações, mas que seria difícil dar-lhe o apoio em questões que envolvessem interesses políticos, porque não podia dispensar a ele a solidariedade de grupos em que se apoiava seu governo. Também Vargas disse, nesse último encontro com Fernando de Azevedo, que, devido à situação econômica do país, não seria possível garantir recursos que a sua proposta de uma nova política educacional exigia (Azevedo, 1971, p. 190).

Com a ditadura do Estado Novo e a permanência de Gustavo Capanema, um conservador liberal, por mais de dez anos, no Ministério da Educação, a ideia de uma nova política de educação pautada nos ideais da Escola Nova, com os princípios norteadores sugeridos pelo Manifesto de 1932, mormente no que diz respeito ao papel do Estado e à doutrina federativa da política de educação, seria adiada. É certo que muitas das reformas educacionais empreendidas por Gustavo Capanema são dignas de respeito, como as do ensino secundário, industrial, agronômico e comercial. Elas foram fundamentais em termos de organização do processo educativo, sobretudo em relação a currículos e graus do ensino. Entretanto, o que uma ditadura subtrai, em termos de liberdade e criatividade humanas, é muito maior do que algumas de suas realizações.

Terminada a Segunda Guerra Mundial, findo o Estado Novo, o processo de democratização se reinicia e muitos dos pioneiros voltam ao cenário. A nova Constituição, promulgada em 29 de abril de 1946, havia dado à União a competência para elaborar uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Para tanto, o novo ministro da Educação, Clemente Mariani, instituiu uma comissão para elaborar o projeto. A comissão foi presidida por M. B. Lourenço Filho e teve como relator Antonio Ferreira de Almeida Júnior. Se, por um lado, era integrada por alguns educadores do tempo do Manifesto – M. B. Lourenço Filho, Fernando de Azevedo, entre outros –, por outro, também era integrada por educadores mais conservadores, como Alceu de Amoroso Lima e o Padre Leonel Franca. A comissão começou seus trabalhos em abril de 1947 e, no ano seguinte, em outubro de 1948, por intermédio da Mensagem nº 605, o presidente da República encaminhou à Câmara Federal o Projeto de LDB.

Diante de duas tendências em choque, como salientou Villalobos, o anteprojeto de 1948 buscou uma solução equilibrada que pudesse atender tanto aos imperativos da unidade nacional, quanto, ainda, à necessidade de se conceder às Unidades da Federação, mediante cautelosas medidas descentralizadoras, a oportunidade de realizar suas próprias experiências e de dar ao processo educativo os rumos

mais adequados às suas condições específicas (Villalobos, 1969, p. 25). No entanto, essa conciliação não foi suficiente para impedir o parecer restritivo de Gustavo Capanema, a esse tempo, deputado federal por Minas Gerais. Em seu parecer, de julho de 1949, Capanema fez severas críticas à dimensão descentralizadora do anteprojeto, que poderia colocar em risco a unidade nacional. Portanto, tornava-se necessário o fortalecimento da instância federal. Em decorrência do parecer, a tramitação do projeto teria, para usar a expressão de Villalobos, uma “longa gestação” (1969, p. 25). Em 1952, alguns educadores foram convocados pelo Legislativo para expor suas posições sobre o anteprojeto na Comissão de Educação e Cultura da Câmara. Um deles, Anísio Teixeira, que, apesar de suas ideias descentralizadoras e do respeito ao ensino privado, propôs também o exame de estado ao término do ensino médio e superior e o exame por entidades profissionais para o exercício da profissão. Essas posições, ressalta Villalobos, já eram suficientes para torná-lo um “adversário irreconciliável da iniciativa particular”.

Os anos seguintes da história da nossa primeira LDB foram ocupados por mais discussões, emendas e pareceres ao anteprojeto de 1948. Nesse tempo, década de 1950, Anísio ocupava o cargo de diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), para o qual fora designado em 1952, e presidia, desde 1951, a Comissão Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes). Essas funções o ajudavam e o credenciavam na luta em defesa da escola pública e dos ideais de uma política de Estado na educação. Em sua conferência, que entrou para a história como um dos mais importantes documentos da educação brasileira, sobre “A escola pública, universal e gratuita”, pronunciada em Ribeirão Preto, São Paulo, em 1956, no Primeiro Congresso Estadual de Educação Primária, ele reafirmou sua convicção no sentido de que a escola primária gratuita fosse

[...] o fundamento, a base da educação de toda a nação.  
Dela depende o destino ulterior de toda a cultura de  
um povo moderno. Se de outras se pode prescindir e a

algumas nem sempre se pode atingir, ninguém dela deve ser excluído, sob qualquer pretexto, sendo para todos imprescindível. Façamo-la já, de todos e para todos (Teixeira, 1977, p. 77-78).

A contundência das afirmações e posições de Anísio em defesa de uma educação pública verdadeiramente democrática e inclusiva valeram-lhe muitos problemas e perseguições. Desde os anos de 1930, no auge do conflito ideológico entre católicos e pioneiros, a Igreja já o via com desconfiança. Sua marcante presença nos debates do anteprojeto de 1948 concorreu para reacender uma antiga polêmica. Em novembro de 1956, veemente discurso do padre deputado Fonseca e Silva procurou alertar o Ministério da Educação sobre as ideias subversivas de Anísio, sobretudo as oriundas do materialismo dialético e do pragmatismo de John Dewey, que agrediam o patrimônio moral e espiritual da Igreja Católica (Villalobos, 1969, p. 70). Todavia, não lhe faltaram também moções de solidariedade e apoio, como a da Associação Brasileira de Educação, afirmando em manifesto que, nas teses defendidas por Anísio na Conferência de Ribeirão Preto, nenhuma delas se mostrava incompatível com as ideias há muito presentes nas democracias ocidentais (Villalobos, 1969, p. 74).

O conflito ideológico em torno do anteprojeto de 1948 se ampliaria com a apresentação do substitutivo do deputado Carlos Lacerda, no final de 1958. Esse substitutivo previa representação expressiva da iniciativa privada em órgãos diretores do ensino. Garantia, ainda, a ajuda do Estado às instituições particulares de ensino. Em outras palavras, acentua Villalobos, não se teria mais a República a dirigir a educação nacional, mas as corporações integradas por representantes das escolas particulares (Villalobos, 1969, p. 99).

A partir do substitutivo Lacerda, a batalha entre ensino público *versus* ensino particular adquire dimensões inéditas, dando origem a um amplo movimento em defesa da escola pública, que teria um de seus pontos culminantes com o *Manifesto dos Educadores* – “*Mais uma Vez Convocados*”, redigido novamente por Fernando de Azevedo e assinado

por quase duas centenas de intelectuais e educadores. Entre as várias virtudes desse movimento, destaca-se sua pluralidade de posições. Em defesa da escola pública, unem-se educadores de tendências socialistas e de tendências liberais, entre eles, figuras como Florestan Fernandes, Laerte Ramos de Carvalho, Anísio Teixeira, Roque Spencer Maciel de Barros, João Eduardo Rodrigues Villalobos e Maria José Garcia Werebe. Tamanha união em torno dos embates travados deixava evidente a necessidade e a possibilidade de uma política de Estado para a educação. Nessa linha de argumentos, é sempre oportuno sublinhar que Anísio Teixeira não era contra a escola particular, que deveria ter seu lugar e seu papel na política de educação. Porém, tinha plena consciência de que, sem uma política de Estado, jamais seria possível construir e edificar um sistema de educação capaz de se estender aos segmentos mais pobres e excluídos da população.

O *Manifesto dos Educadores*, de 1959, reeditou a relevância social da escola pública, universal e gratuita:

Mas a educação pública pela qual nos batemos, ontem como hoje, é a educação fundada em princípios e sob a inspiração de ideais democráticos. A ideia da educação pública – conquista irreversível das sociedades modernas, a educação liberal e democrática, e a educação para o trabalho e o desenvolvimento econômico e, portanto, para o progresso das ciências e das técnicas que residem à base da civilização ocidental, são três teses fundamentais defendidas por educadores progressistas do mundo inteiro (Manifesto dos Educadores, 2010, p. 89-90).

[...]

A escola pública concorre para desenvolver a consciência nacional: ela é um dos mais poderosos fatores de assimilação, como também de desenvolvimento das instituições democráticas. Entendemos, por isso, que a educação deve ser universal, isto é, tem de ser organizada e ampliada de maneira que seja possível ministrá-la a todos sem distinções de qualquer ordem (Manifesto dos Educadores, 2010, p. 90).

Bem diferente era o conteúdo do substitutivo Carlos Lacerda, de inspiração liberal e que atendia às reivindicações e aos interesses da iniciativa privada. O Art. 5º dessa proposta, por si só, dá a exata dimensão de sua doutrina liberal, que favorecia as instituições particulares de ensino:

Para que a família, por si ou por seus mandatários, possa desobrigar-se do encargo de educar a prole, compete ao Estado oferecer-lhe os suprimentos de recursos técnicos e financeiros indispensáveis, seja estimulando a iniciativa particular, seja proporcionando ensino oficial gratuito ou de contribuição reduzida (Lacerda, 1960, p. 505).

Jamais um anteprojeto com esse conteúdo e doutrina poderia ser aceito pelos defensores da escola pública, pois ele poderia comprometer o futuro da educação nacional, com o Estado se desobrigando de assumir responsabilidade e dever intransferíveis devido à própria natureza da função pública de um Estado democrático. Nessa direção, nunca será demais salientar que, desde o Ato de 1834, ocasião em que ideias liberais descontextualizadas ajudaram a empurrar para as províncias a responsabilidade de criar e manter escolas, o país vinha acumulando omissões e, em decorrência, ampliando déficits sobre a educação básica. A luta dos 26 pioneiros do Manifesto de 1932, quanto dos quase 200 educadores e intelectuais que assinaram o Manifesto de 1959, era a de instaurar uma política de Estado no campo da educação para assegurar continuidade e investimentos que pudessem saldar uma dívida de conhecimentos e cidadania historicamente sonegada, sobretudo, dos segmentos mais humildes da população.

O resultado final do embate entre a ideia de uma política de Estado na educação e os defensores de uma visão privatista do ensino foi a aprovação, em 20 dezembro de 1961, da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024), um diploma que, apesar das diversas concessões ao pensamento conservador, abria também possibilidades para dar início a uma nova fase da educação nacional.

Anísio Teixeira a interpretava como um documento contraditório, marcado por evidente espírito privatista e sem a unidade profunda que facilitaria a implantação sempre retardada do Estado moderno e democrático no Brasil.

Apesar disso, ele acreditava que o gênio brasileiro saberia tirar dela os meios para empreender a reconstrução educacional (Teixeira, 1963, p. 16). E foi o que ele tentou fazer como membro do Conselho Federal de Educação (CFE), coordenando a elaboração do Plano Nacional de Educação, de 1962. O Plano de 1962, diferentemente do de 1937 – que objetivava, segundo Azanha, uma ordenação legal da educação brasileira – estabelecia metas quantitativas e qualitativas que deveriam ser alcançadas no prazo de oito anos, mediante esforço articulado entre a União, os Estados e os Municípios (Azanha, 1992, p. 12).

A recriação do Conselho Federal de Educação (antes Conselho Nacional) e a designação para integrá-lo de educadores de elevado mérito e conhecimento como Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Almeida Júnior, Newton Sucupira, Valnir Chagas e tantos outros, aliado a um contexto político favorável, sinalizava para avanços promissores. A presença de João Goulart na Presidência da República, substituindo Jânio Quadros, em que pesem ilusões, contradições e equívocos de natureza política e econômica dessa conturbada fase da vida nacional, abriu um enorme espaço de lutas em direção a conquistas em diversos setores do desenvolvimento emancipatório do país. Foi nesse contexto que se concebeu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social e, em decorrência, o Plano Trienal de Educação.

Na Mensagem Presidencial da Educação, enviada ao Congresso Nacional, em 1963, Goulart denunciava a existência de sete milhões de crianças em idade escolar (entre 7 e 14 anos) que não frequentavam escola. Todas estariam condenadas a engrossar a massa de analfabetos adultos, se providências imediatas não fossem tomadas. A complexidade dessa constatação se ampliava e se agravava, insistia Goulart, pela desigualdade entre as diversas regiões do país. Daí a importância do Plano Trienal de Educação, concebido para disponibilizar investimentos progressivos à educação, que passariam a ser de 10% da União, em

1963, 15%, em 1964 e 20%, em 1965, ou seja, 2% a mais do que hoje é destinado pela União. Esses investimentos deveriam permitir avanços inéditos na educação básica, no ensino superior e no desenvolvimento científico e tecnológico. Entre as metas e meios do Plano Trienal, constavam: a implantação do Programa Nacional de Formação de Tecnologistas, de modo a oferecer, em articulação com os setores produtivos, cursos técnicos de três anos para suprir necessidades do mercado de trabalho; a adoção do regime de tempo integral para o pessoal docente; e a contratação de algumas centenas de professores e técnicos estrangeiros para elevar o nível das instituições de ensino e pesquisa (Goulart, 1963, p. 82-85).

### **No tempo dos militares**

Não será difícil imaginar o alcance desses objetivos se, de fato, eles tivessem sido implementados. No entanto, os movimentos e líderes de esquerda que apoiavam o governo de João Goulart não estavam de posse de uma estratégia de lutas à altura da complexidade política e econômica do momento, que envolvia mudanças radicais de lógicas e paradigmas de desenvolvimento. O desfecho final não poderia ser outro, ou seja, estando à vista um conjunto de ideias e propostas que ameaçava a estabilidade das elites hegemônicas do país, a reação haveria de ser previsível, ou seja, enquanto o presidente Goulart, Arraes, Brizola e outros líderes das esquerdas anunciam por todo o país a possibilidade de cenários sociais pautados por princípios de equidade e justiça social, com fundamentos nos ideais do socialismo, as elites conservadoras preparavam uma estratégia de reação. O resultado foi o golpe militar de 1964, depondo o presidente Goulart e obrigando ao exílio dezenas e dezenas de líderes e intelectuais. As principais lideranças da esquerda não foram capazes de perceber as articulações conspiratórias das forças opostas e hegemônicas.

Com os militares no poder, a ideia de um Brasil republicano, sonhado por Euclides da Cunha, Caio Prado Júnior, Graciliano Ramos, Anísio, Fernando de Azevedo, Paulo Freire e tantos outros construtores da

nacionalidade, haveria de ser adiada. O Brasil pensado por esses e outros intérpretes da identidade nacional precisaria esperar por mais de vinte anos, ou seja, o tempo que demandou a luta pela redemocratização do país, só efetivamente alcançada com a promulgação da Constituição de 1988.

Os prejuízos e retrocessos do golpe militar de 1964 foram incalculáveis. Do período compreendido entre a queda do Estado Novo, em 1945, até a tomada do poder pelos militares, sobretudo a partir da década de 1950, fase que alguns analistas denominaram “populista”, pode também ser identificada como uma fase de construção e preparação para o futuro. Como exemplos, a criação de instituições emblemáticas, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para financiar a inteligência nacional; a criação da Petrobrás, em prosseguimento à luta de Monteiro Lobato de produção de petróleo no Brasil; a fundação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), para ajudar a pensar o Brasil; a construção e mudança da capital para Brasília, rompendo com o histórico isolamento do interior; a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), para impulsionar o desenvolvimento do Nordeste; a criação da Universidade de Brasília (UnB), visando à inauguração de um novo modelo de universidade inserida no contexto dos desafios nacionais; e tantas outras realizações e projeções que contribuíam para aumentar a crença nas possibilidades do país.

A área da educação se fez presente nesse processo de construção e reconstrução. Além da campanha em defesa da escola pública, que redundou na promulgação da primeira LDB e da criação da UnB, cabe destacar os movimentos de cultura e educação popular. Como sintetizou Osmar Fávero, no início da década de 1960, no auge do populismo brasileiro, nasceram alguns dos movimentos mais expressivos de educação e cultura popular no Brasil, entre eles, o Movimento de Cultura Popular de Recife, no tempo de Arraes; o Movimento de Educação de Base da CNBB; a experiência de alfabetização de Angicos, liderada por Paulo Freire; e a criação do Plano Nacional de Alfabetização

(Fávero, 2013). Esses movimentos apontavam em direção a uma nova consciência crítica do desenvolvimento nacional, para a qual também vinham contribuindo os intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), criado em 1955, durante o governo de transição de Café Filho. Esse instituto reuniu alguns dos intelectuais mais expressivos e brilhantes do país, entre eles, Álvaro Vieira Pinto, Nelson Werneck Sodré, Guerreiro Ramos e Helio Jaguaribe. Deu grande contribuição ao governo de Juscelino Kubitschek e ao avanço de ideias fundamentais para o futuro do país. Foi extinto no início da ditadura militar, em 1964.

Os militares no poder inauguraram uma nova fase da trajetória política e socioeconômica do país. Mesmo que se reconheçam realizações importantes desse período na área da educação e da ciência, como o Plano Nacional de Pós-Graduação; a formalização dos programas de mestrado e doutorado, frutos de uma das boas cabeças pensantes da época que foi Newton Sucupira; do regime de tempo integral nas universidades federais; da construção de novos *campi* universitários; da ampliação do orçamento das universidades federais ou da criação da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa),<sup>3</sup> o cerceamento da liberdade subtrai e silencia uma das dimensões mais importantes para o avanço do conhecimento humano que é a liberdade de criar e pensar vias e caminhos alternativos. Exílio, perseguições, torturas e cassação de direitos de centenas de intelectuais, políticos, jornalistas, professores, líderes sindicais e estudantes mancham e marcam essa etapa da história nacional como uma das mais trágicas, podendo lhe ser debitadas a interrupção e o adiamento de muitas

---

3 É necessário ressaltar que, malgrado os efeitos de perseguições, torturas e subtrações da liberdade, há a necessidade de fazer justiça a intelectuais e educadores brasileiros que, aproveitando algumas oportunidades políticas para avanços e realizações, lograram oferecer contribuições da mais alta importância para o país. Nessa direção, vale destacar, a título de exemplo, o papel desempenhado por Edson Machado de Souza, Lynaldo Cavalcanti Albuquerque e Darcy Closs, na concepção do I Plano Nacional de Pós-Graduação e no fortalecimento das universidades federais; por Irineu Cabral, na organização e estruturação da Embrapa; o papel de Newton Sucupira, na concepção acadêmica da pós-graduação. A propósito, remetemos o leitor para três obras que descrevem muitas das realizações nos campos da educação e da ciência. São elas: *Tempos de inovações e mudanças: o papel de Edson Machado na educação e na ciência*, obra organizada por Eda Coutinho Machado e Célio da Cunha; *Lynaldo Cavalcanti: além de palavras*, organizada por Ivan Rocha Neto; e *Sol da manhã: memória da Embrapa*, de autoria de J. Irineu Cabral.

conquistas sociais que só o pleno exercício da democracia e da liberdade de pensamento permite.

Intelectuais e educadores de primeira linha como Paulo Freire, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes e Anísio Teixeira, somente para exemplificar com alguns nomes da área da educação, foram perseguidos ou partiram para o exílio. E os que aqui ficaram, mesmo enfrentando as práticas organizadas de censura e delação, conseguiram aos poucos reorganizar a luta e a resistência. A amplitude dos crimes, torturas e silenciamentos da ditadura militar implantada em 1964 está sendo agora revelada pelas investigações da Comissão da Verdade, mostrando a extensão dos prejuízos nos diferentes planos de vida, de instituições e de crenças. É certo que reparações estão sendo feitas, mas, apesar de serem necessárias e justas, não trazem de volta mentes brilhantes que foram silenciadas.

Entre as várias consequências no campo da educação, resultantes do golpe militar de 1964, como a invasão da Universidade Brasília (UnB) e a destruição do projeto de Darcy e Anísio, ou ainda a destruição da experiência democrática da Universidade Federal de Minas Gerais,<sup>4</sup> uma delas costuma ficar à margem ou mesmo nem ser lembrada. Refiro-me às delações e repressões que se verificaram em centenas de instituições escolares do interior do país, que concorreram para a instauração da autocensura. O romancista Francisco César de Araújo, em seu esquecido livro *O toque do silêncio*, revelou o drama do cerceamento à liberdade imputado aos professores numa cidade do interior do Estado de São Paulo.<sup>5</sup> Como disse Joel Martins, em uma entrevista-depoimento sobre essa época, “desconfiava-se até da pessoa com quem se estava conversando: seria um dedo-duro, um indivíduo que iria delatar você, ou contar sobre você ali adiante? E, às vezes, você duvidava de pessoas íntimas, amigas suas, se estariam vendidas para o governo federal” (Martins, 1988, p. 32).

---

<sup>4</sup> A invasão da UFMG foi analisada pelo ex-reitor Aluisio Pimenta no livro *Universidade: a destruição de uma experiência democrática*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

<sup>5</sup> ARAÚJO, F. C. *O toque do silêncio*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Como concluiu Rodrigo Patto Sá Motta, em sua brilhante pesquisa sobre as universidades e o regime militar, a face violenta do aparato repressivo que se instalou nessa época deixou marcas profundas nas instituições universitárias e provocou grandes prejuízos e sofrimentos às pessoas atingidas. Carreiras de pesquisadores e professores foram ceifadas ou truncadas, e centenas de estudantes tiveram sua vida escolar abruptamente interrompida. Pior ainda, continua Motta, muitos integrantes da comunidade universitária, sobretudo do corpo estudantil, foram torturados e mortos pela ditadura. A violência mais contundente estava reservada aos envolvidos com a esquerda revolucionária, que atraíram com mais intensidade a ira das forças de repressão. Mesmo assim, muitas pessoas sem militância política também sofreram sevícias nas mãos de agentes do Estado (Motta, 2014, p. 353).

### A reação nacional

Todavia, ao lado do clima de desconfiança, delação, torturas, assassinatos e perseguições que se instalou depois do golpe de 1964, a luta por um país mais justo e democrático continuaria. “Mesmo no período mais violento do combate à guerrilha comunista, entre 1968 e 1974, manteve-se viva a resistência por parte de militantes dos direitos humanos” (*Folha de S. Paulo*, 2014, p. A2). Aos poucos o país foi percebendo e reagindo às contradições e aos equívocos do modelo de desenvolvimento do país. Mudanças e transformações em escala mundial contribuíram para o declínio gradual do chamado “milagre brasileiro”. Por um lado, os avanços do conhecimento científico e tecnológico, especialmente da tecnologia da informação, passaram a sinalizar para as grandes transformações em curso, sublinhou Castells, o que as novas fontes de energia representaram para a revolução industrial. Pela primeira vez na história, a mente humana começou a ser uma fonte direta de produção, e não mais apenas um elemento decisivo do sistema produtivo (Castells, 2000, p. 50-51); por outro, como observou Castro, alguns acontecimentos marcantes, como a substituição, pelos Estados

Unidos, do padrão-ouro pelo dólar, em 1971, a tendência inflacionária no começo dos anos 1970 e a crise do petróleo, de 1973, evidenciaram a existência de uma reconfiguração econômica, social e política em dimensão global (Castro, 2013, p. 1).

Essas transformações haveriam de ter impacto nos países da América Latina, de modo especial na política de substituição de importações. Conforme acentuou Castro, esse modelo, sustentado por governos tanto democráticos quanto autoritários, não alterou o caráter dependente das economias latino-americanas. Trouxe apenas mudanças modestas no padrão de vida de parcelas mais amplas da população, que continuaram à margem dos benefícios sociais conquistados pelos trabalhadores dos setores mais modernizados da economia e da burocracia do Estado. O aumento vertiginoso do endividamento externo, que financiou significativa parte do crescimento, conjugado à aceleração inflacionária, conduziu o modelo ao colapso (Castro, 2013, p. 6).

Em decorrência desse quadro de instabilidades que evidenciava suas contradições com nitidez crescente, o governo militar do país, já ao tempo do presidente Ernesto Geisel, percebendo a encruzilhada em que se encontrava, anunciou a abertura gradual do regime. Nessa direção, a Lei da Anistia, de 1979, uma lei da “transição conciliada”, pode ser entendida como uma lei de autoanistia, “no sentido de que”, como examinou Emilio Meyer, “não seria possível a responsabilização de agentes públicos e ex-agentes por graves violações de direitos humanos. Ou mesmo a compreensão de que tais fatos pertencem a um passado que não deveria ser resolvido” (2012, p. 13). Meyer defende a tese de que os crimes de violação dos direitos humanos ocorridos no período da ditadura de 1964 são imprescritíveis, na medida em que a Constituição de 1988, permeada pelo Direito Internacional, não poderá deixar de exigir o cumprimento *in totum* da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, devendo, por isso mesmo, serem os crimes investigados e punidos (2012, p. 280).

A abertura gradual do regime político, iniciada pelo presidente Ernesto Geisel, em 1975, foi importante, pois permitiu o retorno ao Brasil de vários educadores, como Paulo Freire, Florestan Fernandes e

Darcy Ribeiro, possibilitando, ainda, o crescimento de movimentos da sociedade civil, como a campanha do Comitê Brasileiro pela Anistia, que se constituiu a primeira frente nacional unificada contra a ditadura militar (Gomes, 2013, p. 119). Além disso, a situação econômica mundial, no decorrer da década de 1980, agravada pela inflação galopante, passou a exigir dos países mais atingidos pela crise planos de estabilização que oscilavam sempre, observou Castro, entre medidas de natureza mais ortodoxa, de caráter recessivo, e planos impactantes, heterodoxos, que objetivavam o controle inflacionário de curto prazo. Na medida em que esses planos fracassaram, abriu-se espaço para o diagnóstico neoliberal, que apontava em direção a medidas mais radicais que destruísssem, de vez, o modelo regulamentador e intervencionista do tempo da política de substituição das importações (Castro, 2013, p. 6).

Com a vitória das ideias neoliberais, lideradas internacionalmente por Ronald Reagan (1981-1989), presidente dos Estados Unidos da América, e Margareth Thatcher (1979-1990), primeira-ministra da Inglaterra, um novo período de reformas se instaura, com ênfase na privatização, na redução do poder do Estado, na desregulamentação da economia, na flexibilização de mercados e no controle de gastos sociais. O fim da década de 1960 e o começo da década de 1970, assinalou Zizek, um dos melhores pensadores marxistas da atualidade, não foram apenas a época da crise do petróleo e da estagflação. A substituição do padrão-ouro pelo dólar durante o governo de Richard Nixon, em 1971, foi sinal de uma mudança radical no funcionamento básico do sistema capitalista. A política americana subsequente de financiar os déficits por meio da transferência de capitais oriundos da Europa e do Leste asiático configurou-se como um monstruoso mecanismo que governou a economia mundial do começo da década de 1980 até a crise de Wall Street de 2008 (Zizek, 2013, p. 24).

No caso do Brasil, que se viu obrigado a seguidos ajustes vinculados ao Fundo Monetário Internacional (FMI), a fase era propícia para a intensificação dos movimentos sociais em prol da democratização e das eleições diretas. No começo da década de 1980, já era visível o declínio do regime militar e o crescente fortalecimento de movimentos

da sociedade civil. Esse declínio se acentuaria ainda mais em abril de 1981, com a crise do Riocentro, que se configurou como tentativa fracassada da direita de explodir no Pavilhão do Riocentro, no Rio de Janeiro, uma bomba, no Dia do Trabalhador, atentado planejado para ser atribuído às organizações que lutavam contra o regime militar (Gomes, 2013, p. 125).

### **A campanha das Diretas-Já e a Assembleia Constituinte**

Assim, devido ao quadro de progressiva instabilidade política, econômica e social, ganha força a campanha por eleições diretas que, impulsionada com a aprovação da emenda do deputado Dante de Oliveira, em 1983, mobiliza os mais expressivos segmentos da sociedade civil do país. A “Campanha das Diretas-Já” foi decisiva, “foi um divisor de águas na história contemporânea do país” (*Folha de S. Paulo*, 2014, p. A2). Com ela, a emenda Dante de Oliveira tomou grande impulso e, mesmo derrotada no ano seguinte, não impediu a retumbante vitória de Tancredo Neves para presidente da República no Colégio Eleitoral, em 1984, colocando ponto final em mais de 20 anos de ditadura. Essa vitória, ainda que realizada por vias indiretas, “abriu caminho para a convocação da Assembleia Constituinte, livre e soberana, eleita em 15 de novembro de 1986” (Pilatti, 2013, p. 101). Lamentavelmente, devido a uma doença grave, Tancredo Neves não chegaria a tomar posse. “A morte do homem do Brasil”, como estampou em manchete principal de primeira página um dos jornais de maior circulação no país,<sup>6</sup> haveria de frustrar, mais uma vez, a esperança de milhões de brasileiros. Tancredo representava a possibilidade de construção de uma coalizão política com fundamentos éticos para colocar o país na trilha de uma democracia social com elevação crescente de padrões de justiça e equidade. Suas ideias e seu passado o credenciavam largamente para retomar aspirações legítimas da sociedade brasileira, interrompidas pelo golpe de 1964. Em seu último discurso, pronunciado logo depois da eleição pelo Colégio

---

<sup>6</sup> Manchete principal da edição extra do jornal *O Estado de S. Paulo*, de 22 de abril de 1985.

Eleitoral (15/1/1985), Tancredo, na dimensão estadista de sua trajetória política, afirmou: “Venho para realizar urgentes e corajosas mudanças políticas, sociais e econômicas indispensáveis ao bem-estar do povo” (Neves, 1985, p. 290). Quis o destino da Nação que assim não ocorresse. Provavelmente, muitas das reformas que ainda não foram feitas e que se tornaram imperativas para o país avançar nos dias hoje poderiam ter sido feitas se Tancredo tivesse assumido a presidência, depois de longos anos de ditadura. Ele reunia todas as condições de credibilidade, à esquerda e à direita, para instaurar uma nova fase de governabilidade e de governança, norteada por princípios éticos e atenta às necessidades de modernização do país.

Com a posse de José Sarney, alguns dos segmentos mais críticos da intelectualidade nacional e internacional, como também de movimentos sociais de luta pela redemocratização e da imprensa, chegaram a manifestar preocupações quanto ao futuro. Sarney tinha consciência de sua falta de legitimidade política, confessaria anos depois numa entrevista concedida a Benedito Buzar, em 2001 (Sarney, 2011, p. 327). Todavia, ele teve a lucidez de conservar boa parte do ministério escolhido por Tancredo. E ouvia Ulysses Guimarães em todas as decisões e nomeações (Sarney, 2011, p. 328). O seu Plano Cruzado poderia ter dado certo se medidas de austeridade tivessem sido tomadas a tempo para conter os excessos de entusiasmo e de imediatismo políticos.

Outrossim, a luta pela redemocratização vinha sendo popularmente sedimentada desde a histórica passeata dos cem mil, em junho de 1968. Esse evento emblemático, que contou com a participação de intelectuais, artistas, políticos, estudantes e trabalhadores, teve o mérito de revelar aos detentores do poder que torturavam, perseguiam e matavam brasileiros jovens e adultos que a luta contra a ditadura não seria silenciada por ameaças e violações dos direitos humanos. Os participantes dessa histórica passeata queriam somente um país mais justo e democrático. Desde então, diversos outros episódios de protesto surgiram, como a anticandidatura de Ulysses Guimarães, em 1973; o Movimento Contra o Custo de Vida, começado em 1977, que, “auxiliado por setores da Igreja, toma as ruas em manifestações contra

a carestia. A dura repressão não consegue conter os atos de protesto” (Gomes, 2013, p. 114); as diversas greves e as manifestações do Comitê Brasileiro pela Anistia; as campanhas e manifestações pelas Diretas-Já, que se seguiram após a aprovação da Emenda Dante de Oliveira, em 1983; e tantas outras mobilizações e protestos em prol da normalidade democrática.

A Assembleia Constituinte, nos anos de 1987-1988, exerceu as suas funções em 612 dias de trabalhos, definindo-se como uma fase histórica na evolução constitucional do Brasil, desde a dissolução da primeira Assembleia, por D. Pedro I, em 1823. Todo o país se mobilizou para fazer chegar aos constituintes suas reivindicações e recomendações. No processo constituinte, os educadores também se mobilizaram e conseguiram sensibilizar os constituintes para a importância da educação. É oportuno salientar que, na década de 1980, a educação brasileira – graças à implementação do Plano Nacional de Pós-Graduação e ao subsequente Plano Institucional de Capacitação Docente, bem como à atuação das agências de financiamento, sobretudo a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – já contava com diversos programas de mestrado e doutorado, produzindo pesquisas importantes e formando, no Brasil e no exterior, massa crítica de pesquisadores em diversas áreas da política educacional do país. Ademais, com o retorno do exílio de educadores como Paulo Freire, Darcy Ribeiro e Florestan Fernandes, a luta pelos direitos à educação se fortaleceu, o que tornou possível oferecer à Assembleia Constituinte subsídios preciosos para a construção do capítulo da educação da nova Constituição.

Os educadores brasileiros, reunidos em torno de várias entidades criadas – como o Centro de Estudos de Educação e Sociedade (Cedes), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), a Associação Nacional de Política e Administração em Educação (Anpae), a Associação Nacional de Formação de Profissionais da Educação (Anfope), além de outras – se mobilizaram em eventos por todo o país e, por intermédio de uma estratégia de atuação contínua

junto aos parlamentares constituintes, conseguiram introduzir na Constituição de 1988 compromissos fundamentais em defesa dos direitos à educação. Além das entidades, cabe destacar, também, o papel desempenhado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que, em suas conferências anuais, abriu espaços estratégicos para o debate sobre os desafios educacionais do país. Vale relevan, igualmente, o papel exercido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, criado em 1986, e, em 1988, o Movimento em Defesa da Escola Pública.

Nessa luta histórica por uma política de educação amplamente inclusiva, formulada e conduzida democraticamente, foram retomados os ideais dos Manifestos de 1932 e 1959, do movimento em defesa da escola pública do final da década de 1950 e dos movimentos sociais de educação popular, do começo da década de 1960. Aos educadores e aos parlamentares da educação das décadas de 1970 e 1980, que ajudaram a construir o capítulo da educação na Constituição de 1988, pode ser conferido o crédito de darem continuidade aos ideais dos que lutaram em épocas anteriores, sobretudo em relação a dois aspectos fundamentais da política educacional, quais sejam, o papel do Estado e o financiamento. Em outras palavras, a ideia de uma política de Estado do tempo dos pioneiros, com recursos vinculados não sujeitos a oscilações políticas. É certo que a aprovação da Emenda João Calmon, em 1983, mesmo contra a vontade do Poder Executivo, que se recusou a cumpri-la, por considerá-la dependente de regulamentação (Gomes, 2002, p. 153),<sup>7</sup> trazendo de volta a vinculação de recursos para a educação, que havia sido suprimida pelas Constituições do regime militar (1967 e 1969), representava um avanço. Todavia, na Constituição de 1988, esse avanço seria ampliado com o aumento dos percentuais da vinculação.

A luta dos educadores para consagrar na Constituição de 1988 teses fundamentais que vinham sendo reivindicadas desde o tempo

---

<sup>7</sup> Em decorrência da alegação do Poder Executivo de que essa Emenda não seria autoaplicável, foi elaborado projeto de regulamentação, só aprovado em julho de 1985, quando o país, depois de quase 21 anos, havia superado o período da ditadura.

dos Pioneiros da Educação teve a contribuição de diversos educadores pertencentes às várias entidades mencionadas, como também o apoio de parlamentares, que envidaram todos os esforços possíveis para que a Constituição de 1988, em seu capítulo dedicado à educação, estivesse à altura da luta histórica dos educadores durante a Assembleia Nacional Constituinte. Um deles, entretanto, o parlamentar e educador Florestan Fernandes, merece destaque especial por representar, na Constituinte, o grande paladino em defesa da educação pública e da responsabilidade do Estado em oferecer-lá gratuitamente, com qualidade e gestão democrática. Em defesa do princípio da destinação de verbas públicas para a escola pública, Florestan, na ocasião, argumentou com clareza e contundência que essa diretriz é necessária e inevitável em um Estado democrático. Ao estado democrático cabe – como disseram os pioneiros da Escola Nova, e como defendem todos os educadores modernos – a democratização do ensino. Colocar o ensino ao acesso do estudante pobre e, se necessário, ajudá-lo a manter-se na escola pública e gratuita. Escola pública e gratuita de alta qualidade constitui um requisito fundamental para a existência da democracia. Segundo Fernandes, não se poderia compreender a Constituição, em 1988, voltando ao debate do início deste século, voltando a posições de 1930, voltando ao substitutivo de Carlos Lacerda e, principalmente, combatendo uma filosofia democrática da educação (Fernandes, 2010, p. 142).

Toda essa luta não foi em vão. A Constituição de 1988, no capítulo da educação, incorporou princípios, diretrizes, teses e compromissos para superar o atraso secular decorrente de omissões anteriores. Atrasos, desmandos e omissões tantas vezes denunciados por educadores de outras épocas, como Rui Barbosa, Manoel Bomfim, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Paschoal Lemme, Almeida Júnior e tantos outros que, em seu respectivo tempo de atuação profissional, denunciaram e tentaram, nas poucas oportunidades que tiveram, colocar a política educacional brasileira no circuito dos avanços que se processavam em outros países. Tentaram, não se omitiram, mas conseguiram muito pouco, devido à ausência de consciência crítica sobre a importância da educação para o desenvolvimento do país.

A Constituição de 1988, sensível à história de lutas, incorporou princípios e diretrizes fundamentais e definiu metas, entre elas: a erradicação do analfabetismo; a universalização do ensino fundamental e a progressiva universalização do ensino médio; o piso nacional de salários; a melhoria da qualidade do ensino; a formação para o trabalho; e a promoção humanística, científica e tecnológica do país. Depois de sua promulgação, o país elegeu, em quase 30 anos de espera, por vias diretas e democráticas, em 1989, o presidente da República Fernando Collor de Mello, que tomou posse no início de 1990.

Assim, importa conhecer, 25 anos depois, se os objetivos e compromissos educacionais da Constituição de 1988 estão sendo cumpridos. Como as políticas de educação são formuladas e implementadas por três instâncias da administração educacional, o presente estudo se circunscreve às políticas definidas e implementadas sob a responsabilidade do Ministério da Educação.

### **Referências bibliográficas**

- ARAÚJO, F. C. *O toque do silêncio*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- AZANHA, J. M. P. *Política e planos da educação no Brasil*. São Paulo: Conselho Estadual de Educação, 1992.
- BUFFA, E.; NOSELLA, P. *Memória e educação: da história de vida de educadores à história da educação brasileira*. Relatório final de pesquisa. São Carlos, SP: UFSCar, 1988.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CASTRO, M. L. O. *Relações entre o legislativo e o executivo nas reformas educacionais no Brasil, na Argentina e no México (1990-2010)*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2013.
- FAVERO, O. Paulo Freire: primeiros tempos. 2013. Mimeo.
- FERNANDES, F. Textos selecionados. In: OLIVEIRA, M. M. *Florestan Fernandes*. Recife, PE: Massangana, 2010. (Coleção Educadores).

- FOLHA DE S. PAULO. *Diretas-Já* (Editorial). São Paulo, 2014.
- GOMES, C. João Calmon: o senador da educação. In: GARCIA, W. E. (Org.) *Educadores brasileiros do século XX*. Brasília, DF: Plano, 2002. p. 141-169.
- GOMES, M. E. (Org.) *A Constituição de 1988: 25 anos*. São Paulo: Instituto W. Herzog, 2013.
- GOULART, J. Mensagem presidencial. *Revista Brasileira de Estudos e Pesquisas*, Rio de Janeiro, RJ: Inep, n. 90, 1963.
- LACERDA, C. Substitutivo ao projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: BARROS, R. S. M. (Org.). *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo: Pioneira, 1960.
- LIRA NETO J. *Getúlio: do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- MARTINS, J. Entrevista. In: BUFFA, E.; NOSELLA, P. *Memória e educação: da história de vida de educadores à história da educação brasileira*. Relatório final de pesquisa. São Carlos, SP: UFSCar, 1988.
- MEYER, E. P. N. *Responsabilização por graves violações de direitos humanos na ditadura de 1964 a 1985*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2012.
- MOTTA, R. P. S. *As universidades e o regime militar*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- NEVES, T. Discurso pronunciado como presidente eleito em 15 de janeiro de 1985. In: DELGADO, L. A. N.; CARDOSO, V. A. *Tancredo Neves: a trajetória de um liberal*. Petrópolis, RJ: Vozes; Belo Horizonte, MG: UFMG, 1985.
- PILATTI, A. Constituintes, golpes e constituições. In: GOMES, M. E. (Org.) *A Constituição de 1988: 25 anos*. São Paulo: Instituto W. Herzog, 2013.
- SARNEY, J. Entrevista a Benedito Buzar. In: ECHEVERRIA, R. *Sarney: a biografia*. São Paulo: Leya, 2011.
- TEIXEIRA, A. *A educação não é privilégio*. 4. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

- TEIXEIRA, A. Estado atual da educação. *Revista Brasileira de Estudos e Pesquisa*, Rio de Janeiro: Inep, n. 89, 1963.
- VILLALOBOS, J. E. R. *Diretrizes e bases da educação: ensino e liberdade*. São Paulo: Pioneira, 1969.
- TEIXEIRA, A. Estado atual da educação. *Revista Brasileira de Estudos e Pesquisa*, Rio de Janeiro: Inep, n. 89, 1963.
- ZIZEK, S. *Menos que nada*. São Paulo: Boitempo, 2013.



---

## Capítulo II

---



Carlos Alberto Chiarelli: Ministro de Estado da Educação (15/03/1990 a 21/08/1991)

# A GESTÃO CHIARELLI: TORMENTOS INICIAIS DOS TEMPOS DE COLLOR DE MELLO

Ângela Mara Sugamosto Westphal

Célio da Cunha

Magali de Fátima Evangelista Machado

Olzeni Costa Ribeiro

## **Introdução**

O desgaste causado pela ditadura e o anseio por liberdades individuais, anistia política, só para citar algumas reivindicações da sociedade, impulsionaram o país para um segundo processo de transição que o levou à redemocratização. Isso ocorreu em meados dos anos de 1980, período do qual se aproximava o confronto entre Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Mello na disputa do segundo turno para a presidência do Brasil. Entre outras frentes, se eleito presidente, Fernando Collor levantou expectativas de solução para a frustração do povo brasileiro diante da crise econômica advinda do governo em vigência no ano de 1989. Havia, nesse período, a urgência da parte dos governantes em assumir novos acordos e compromissos nacionais e internacionais, além de buscar restabelecer a ordem institucional no país.

Tendo vencido as eleições pelo voto direto, Fernando Collor assumiu o governo exercendo o cargo de presidente do país, do ano de 1990 a 1992, período caracterizado, basicamente, como um “processo de implantação do projeto neoliberal no Brasil” (Maciel, 2011, p. 98). Assumindo o Ministério da Fazenda, ficou a cargo de Zélia Cardoso implantar o chamado Plano de Reconstrução Nacional, vulgarmente

conhecido como Plano Collor. Nos pactos firmados, o Plano buscava, entre outras medidas, a descentralização política e a abertura do país aos mercados, abrindo espaço para a participação do capital estrangeiro. Propagando como uma das medidas a redução dos gastos públicos, o referido plano congelou a renda das cadernetas de poupança de milhões de brasileiros, desencadeando fortes reações no âmbito de alguns partidos políticos, de expressivos segmentos da sociedade civil e, mais tarde, contribuindo para a mobilização social, sobretudo da juventude.

A eleição de Fernando Collor ocorreu logo após a promulgação da nova Constituição Federal do Brasil, também conhecida como Constituição Cidadã. Sendo considerada uma das primeiras conquistas da nação brasileira, a Constituição de 1988 trouxe uma nova ordem institucional e federativa, visando à legitimação da democracia. Destacaram-se duas estratégias nesse sentido, de acordo com Souza (2001): a abertura para a participação popular e o compromisso com a descentralização tributária para os estados e os municípios. Esta segunda estratégia intrigou o autor e o levou a questionar as razões que poderiam levar os governantes a supor que um país com uma “agenda de problemas que requer políticas nacionais” pudesse ser bem-sucedido na decisão de “descentralizar poder político e financeiro” (Souza, 2001, p. 514). Em outras palavras, causava estranhamento considerar que, antes de conseguir organizar a própria casa, o atual governo pudesse aspirar à organização de outros espaços.

Entretanto, Souza (2001, p. 515) observa que, apesar de produzir um novo federalismo e causar tensões de toda ordem, essa decisão terminou por consolidar a democracia. Infere-se, aqui, que essa conquista, certamente, favoreceu a abertura do cenário político, tornando-o receptivo ao que parecia representar a figura de Fernando Collor: o primeiro governo civil, eleito pelo voto direto depois de 20 anos de ditadura militar. Refletindo a imagem paradoxal da juventude, que é amplamente apoiada pelas forças conservadoras, Collor portava, ainda, a bandeira da moralização. Além disso, suscitou esperanças no povo brasileiro ao prometer o fim da inflação e, para as elites, a redução do aparato burocrático do Estado sobre a economia, apoiando

empresas para que se tornassem mais competitivas no mercado externo. A perspicácia do presidente recém-eleito, Collor de Mello, também se refletia em sua capacidade de conseguir chamar a atenção, ao mesmo tempo, das camadas menos privilegiadas da população, denominadas por ele de “os descamisados”, e da classe trabalhadora, mostrando uma disposição exaltada para o ataque aos supostos “marajás”, título que atribuiu aos funcionários públicos com salários elevados (Maciel, 2011; Souza, 2001; Souza, 1998; Rezende, 2000).

Ainda na visão de Souza (1988, p. 570), cabe trazer à memória um elemento significativo do cenário dessa época. Trata-se da elaboração das “Constituições refundadoras”, estratégia que, segundo a autora, pertenceu aos países que passaram pelo processo de redemocratização. A autora faz lembrar que a elaboração dessas constituições ficou conhecida como a “terceira onda de democratização” para os países que aderiram à estratégia. Contudo, as implicações advindas desse processo de democratização para cada país foram distintas. Enquanto para alguns conduziu à criação de novos pactos e compromissos políticos e sociais por meio das “Constituições refundadoras”, para outros, concentrava-se na ideia da descentralização política e financeira para as esferas subnacionais. Na maioria, atingindo mais especificamente os de nível federal, esses fatores – redemocratização, descentralização e novas Constituições – concorreram para profundas mudanças no papel dos entes federativos. O Brasil foi um deles, com o diferencial de ter sofrido influências de todos esses fatores ao mesmo tempo.

Diante daquele cenário de intensas negociações, marcado pelos diferentes focos de mobilização do povo, especialmente provocados pelo impacto de um programa que se pretendia arrojado em face da expectativa de mudança que suscitava, instala-se uma questão inquietante: sobre quais medidas, agora aplicadas na prática, constituíase o cumprimento das promessas para a educação? O que aquele jovem líder, de estilo personalista e, supostamente, arrojado, havia preparado para o setor que mais padecia do descaso das políticas nacionais? O que se poderia esperar de um plano de governo que, como primeiro desafio, havia se voltado expressivamente para a abertura de fronteiras

econômicas? Sabia-se, como certo, que Fernando Collor herdara um cenário econômico sinistro, posto que, na transição das décadas de 1980 para 1990, os sucessivos equívocos na tentativa de estabilizar a economia do país resultaram numa profunda estagnação econômica que beirava a hiperinflação.

Sabe-se que a predisposição de inserir o Brasil no cenário de um mundo globalizado passaria pela execução de um plano econômico que asseguraria a eliminação da inflação, a modernização do Estado e a reativação da economia. Além disso, a efetivação desse plano teria como ponto de partida a redução da máquina pública e das barreiras comerciais. Do ponto de vista das autoras Silva e Machado (1998, p. 25), a estrutura do plano de governo de Fernando Collor estava voltada para a realização dos reajustes necessários à submissão do país “aos ditames da nova ordem mundial”, o que, na prática, implicava transferir para o mercado o controle das relações humanas e de todos os direitos dos cidadãos. Note-se que as intenções ou medidas se mantêm circunscritas à dimensão econômica, sem, contudo, revelarem – explicitamente – se havia intenção de transformar as perspectivas da educação.

A população deparava-se com um cenário de tal modo devastador para a educação que levou Velloso (1992) a concluir que as políticas educacionais, naquele governo, mantinham-se sob forte influência do clientelismo, da privatização e de enfoques fragmentados, os quais somente visavam ao atendimento das necessidades particulares do poder político. Arelaro (2004) e França (2005), por sua vez, denunciaram o perfil de um corpo gestor totalmente inerte ao debate que fluía impulsionado pelos ares da redemocratização. Compondo uma assessoria de políticos altamente conservadores, inclusive no Ministério da Educação (MEC), os planos do governo Collor para a educação distanciavam-se cada vez mais do cenário de expectativas que emergia na busca de um novo paradigma para a gestão educacional. Na visão desses autores, em se tratando de política educacional, o período Collor constituiu-se de muito discurso sem que nada correspondesse a uma ação efetiva no sentido de impulsionar o desenvolvimento deste setor.

## O contexto econômico no período Collor de Mello

Com o advento da Nova República, o Brasil estava diante de um clima propício para avançar. No entendimento de Oliveira (1999), a eleição de Fernando Collor foi acolhida como o fenômeno da salvação para um país que submergia diante dos efeitos da dilapidação do Estado, em todos os sentidos. Esse foi um processo que, reconhecidamente, iniciou-se no período da ditadura e perdurou até a gestão do presidente José Sarney, caracterizando-se por fatores como o aumento da dívida externa, a hiperinflação, a má distribuição de renda e o sucateamento da educação e da saúde, entre outras políticas sociais malsucedidas.

A sociedade brasileira percebia-se diante de um cenário sombrio, para o qual a melhor alternativa seria exprimir a desesperança na forma de altas expectativas sobre o novo governo, na tentativa de que efetivas mudanças ocorressem. Assim, o que passou a predominar foram perspectivas otimistas em torno de uma trajetória de crescimento sustentável para o país, a partir da estabilização e dos ajustes na economia, uma vez que este era o setor que ocupava a centralidade da preocupação nessa nova gestão governamental. E, de fato, durante um determinado período, a situação parecia sinalizar para mudanças. Inclusive, quanto aos índices exorbitantes de inflação que começaram a ceder. Entretanto, por volta de dezembro de 1990, o avanço retrocedeu e a inflação tornou a evoluir, desta vez, atingindo o patamar dos 20%, ao mês, fato este que, em janeiro de 1991, obrigou o presidente da República a instituir um novo plano econômico, conhecido como o Plano Collor II. Contudo, os efeitos rápidos dos altos índices de inflação arrefeceram a credibilidade nas medidas adotadas e, consequentemente, denunciaram a fragilidade da política econômica adotada, revelando sinais de colapso nas bases do governo.

Além de conter a inflação, o governo precisava preservar os programas de ajuste fiscal que regulavam o papel do Estado com relação à chamada economia de mercado que, por sua vez, sustentava-se sob a égide das ideias liberais e não liberais. Porém, a segunda tentativa – o Plano Collor II – também não foi bem-sucedida, levando a população

a aumentar gradativamente o clima de descontentamento e de rejeição às medidas lançadas pelo governo. Eram ideias corroboradas e reproduzidas por diferentes economistas brasileiros, que traziam como consequência o reforço à tese do Estado mínimo, a desregulação da economia e a necessidade da abertura comercial. Ou seja, aos poucos, a preocupação centralizada no setor econômico, desta vez motivada pelos sucessivos erros, tomava, cada vez mais, maiores proporções, distanciando o foco das questões educacionais.

Nem por isso, a ênfase nesse setor provocou os avanços prometidos, permitindo que se arrastassem para a década de 1990 os efeitos da estagnação econômica que assolou a América Latina nos anos de 1980, levando os estudiosos da área a caracterizarem esse período como a “década perdida”. Configuraram-se como as causas mais evidentes desse comportamento, na visão de Mercadante (1998), os desdobramentos das ideias neoliberais, sobre as quais foram pautados os programas de estabilização dos países latinos e que se estenderam até a década de 1990, atingindo as bases do Plano Real, criado neste período. Para destacar alguns exemplos, Mercadante distingue o aumento acelerado das importações de bens, serviços e capitais, a âncora cambial e os juros elevados. O discurso corrente era de que tudo isso resultou de consequências inevitáveis das tomadas de decisões recorrentemente equivocadas em períodos anteriores, somando-se, no mínimo, uma década de medidas governamentais malsucedidas no âmbito da definição da política econômica nacional. Por seu turno, Fiori (1998) avalia e atribui ao próprio sucesso do Plano Real a principal causa dos desequilíbrios macroeconômicos que seguiram afetando a economia nacional.

Como se observa na crítica pungente de Malan (1999), “é uma nostalgia dos anos 50” essa visão equivocada de que o Estado se promove “mandando a conta para a sociedade através do imposto inflacionário, do endividamento que recai sobre gerações futuras, ou de impostos que caiam sobre gerações presentes”. Com base nesse argumento, ele reforça a própria ideia de que “o nome do jogo aqui é o aumento da poupança privada e a redução da despoupança pública”, tese para a qual afirma

que vem tentando chamar a atenção há algum tempo. Franco (1999) mostrou-se contundente como um defensor dessas ideias, apenas no tocante à capacidade do Estado de gerar os próprios investimentos, assim como ocorreu no início da década de 1980. Segundo o autor, o caminho para o desenvolvimento do país passaria pela iniciativa privada, visão que, por sua vez, era rejeitada por outros estudiosos, entre eles, Sayad (1999, p. 130). O risco argumentado por Sayad era de que o “nível de atividade e de emprego” passaria a depender “do estado de ânimo e das opiniões dos empresários sobre o governo”, ou seja, o que ocorreria seria uma simples transferência do monopólio estatal para os oligopólios privados.

### **O contexto educacional no período examinado**

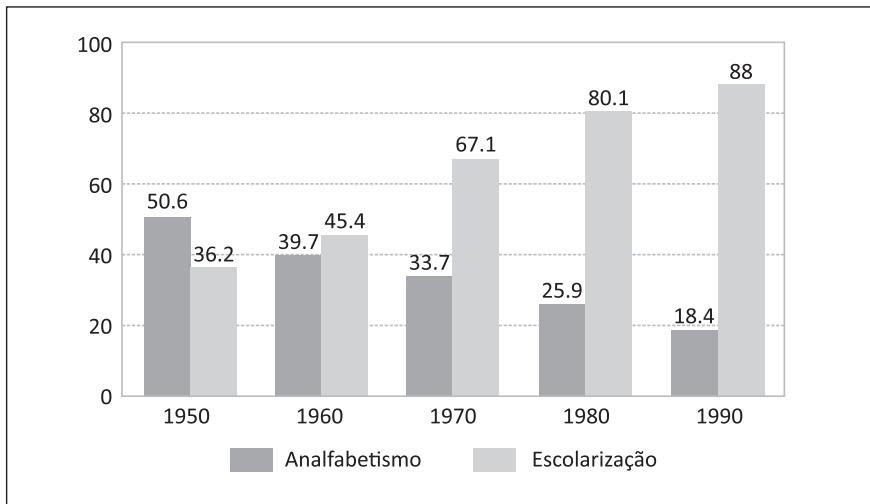
Numa breve retrospectiva pelos anos de 1980, compendiando os fatos mais expressivos da trajetória política do Brasil na área educacional, mais especificamente, de 1985 a 1995, Vieira (1998) destaca três momentos que transitaram de um período de indefinições ao momento pleno de execução. Do ponto de vista desse autor, o governo Sarney e o que o sucedeu, o de Fernando Collor, caracterizaram-se pelo discurso em detrimento da prática. Itamar, por sua vez, esforçou-se para resgatar os princípios da Constituição de 1988, evidenciando os temas relacionados à educação no que compete ao escopo da formação para a cidadania. Contudo, foi no governo Fernando Henrique Cardoso que o pulso histórico reagiu e o cenário desabrochou pelo suprimento da lacuna deixada por aqueles que o precederam: a ausência da ação. Surge, enfim, um governante que “executa as reformas, com definição de metodologias de ação, recursos e consolidando um novo perfil educativo” (Garcia, 1999).

Todo o cenário exposto leva a inferir que os sucessivos equívocos na área econômica não só desviaram o curso das preocupações para um único setor – o da economia – como contribuíram para uma trajetória de insucesso da educação brasileira. Portanto, essa herança de atraso educacional pode ser fruto da instabilidade dos governos,

a qual constitui o alicerce na determinação de avanços ou retrocessos das políticas públicas educacionais. Tem-se a dizer que não se faz aqui apologia do abandono de um setor pelo outro, mas, sim, da necessidade de redirecionamento do foco para ser compartilhado por ambos, numa relação de causa/consequência. O contrário disso seria negligenciar justamente o setor que, para qualquer país com intenção de ingressar na era do progresso, situa-se como o fim precípuo para tal alcance: a educação.

Schwartzman (2010) elenca os problemas relacionados à educação brasileira, evidenciando os tortuosos caminhos que o sistema educacional ainda não conseguiu superar. Entre os mais recorrentes, o autor identifica o clima de desestímulo de alunos e professores, o analfabetismo, a repetência e a evasão escolar, a violência. Somados à negligência das próprias instâncias governamentais na elaboração de políticas efetivas para o setor, esses são os obstáculos mais apregoados como consequência dessa negligência, conduzindo o setor educacional para um processo *ad infinitum* de estagnação.

Os dados do Gráfico 1, que traz um demonstrativo dos períodos anteriores até a década em que se iniciou o período Collor, evidenciam o quanto os investimentos em educação têm sido parcós. O analfabetismo foi, e ainda continua sendo, um dos entraves do sistema educacional brasileiro, passando quase ileso pelas políticas de Fernando Collor, apesar da crescente redução entre as décadas apresentadas. Observe-se que, em 1950, as taxas de analfabetismo da população brasileira com mais de 15 anos de idade correspondiam a 50%. Somente 26% dos jovens entre 6 a 14 anos de idade frequentavam a escola. Na mesma época no Japão e, praticamente, na Europa, a população já estava alfabetizada. Em 1960, de 39,5%; em 1970, de 33,1%; e em 1980, de 25%.



**Gráfico 1 – Analfabetismo e escolarização no Brasil**

Legenda: analfabetismo: % de maiores de 5 anos. Escolarização: % da faixa 7 a 14 anos

Fonte: MEC – SAG/2003

Em um dos trechos de discurso do presidente Fernando Collor de Mello proferido em 1990, ele não se absteve de reafirmar o compromisso de governo com a educação brasileira. Permeado de estatísticas apresentadas com vigor e entusiasmo, o presidente usou da ilusória solidez argumentativa para incluir-se como parte dessa população que padece da frustração das “poucas nações que logram sair do terceiro para o primeiro mundo”. Nas palavras que proferiu, ele destacou: “De cada cem crianças que ingressam na escola primária, apenas vinte e duas logram concluir-a, e um número menor ainda chega ao seguinte estágio de ensino” (COLLOR DE MELLO, 1990).

Apesar de admitir que um “elevado padrão educacional constitui requisito indispensável para a superação do subdesenvolvimento”, nem por isso, as políticas elaboradas no governo Fernando Collor sustentaram tal desígnio. Nomeado para o cargo de Ministro da Educação, Carlos Alberto Chiarelli assumiu o compromisso de superar o desafio de reduzir o abismo que separa a realidade brasileira dos padrões internacionais de qualidade na educação. Há de se considerar que pairava sobre ele um clima de grandes expectativas, sobretudo em

decorrência de ser o primeiro Ministro da Educação depois das eleições diretas para presidente da República.

Apesar de admitir que um “elevado padrão educacional constitui requisito indispensável para a superação do subdesenvolvimento”, nem por isso, as políticas elaboradas no governo Fernando Collor sustentaram tal desígnio. Nomeado para o cargo de Ministro da Educação, Carlos Alberto Chiarelli assumiu o compromisso de superar o desafio de reduzir o abismo que separa a realidade brasileira dos padrões internacionais de qualidade na educação. Há de se considerar que pairava sobre ele um clima de grandes expectativas, sobretudo em decorrência de ser o primeiro Ministro da Educação depois das eleições diretas para presidente da República.

A escolha de Chiarelli para o Ministério da Educação foi vista pelo sociólogo e político Florestan Fernandes como uma questão crucial, para a qual se posicionou de forma crítica: “as aparências mudam – a realidade reproduz-se atavicamente” (Fernandes, 1990, p. 206).

Parece que as críticas de Fernandes (1990) soaram como o prenúncio de uma mudança quase imediata. Carlos Chiarelli atuou pelo período de pouco mais de um ano, deixando o cargo em agosto de 1991. Nessa data, ele foi remanejado para o Ministério Extraordinário para Assuntos de Integração Latino-Americana, rebatizado pela imprensa de Ministério do Mercosul, permanecendo aí até janeiro de 1992.

Lamentavelmente, não foi pelas ações de Chiarelli que o governo Collor imprimiu maiores impulsos à educação. Garcia (1999) faz lembrar que as propostas endossadas por ele e que envolviam mais diretamente os principais documentos nacionais e internacionais de políticas de apoio à infância e à educação, por exemplo, não se concretizaram. Garcia cita um artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, em 1992, último ano de gestão de Fernando Collor, que torna explícita a defesa dele na perspectiva de um “ideário social-liberal”. Significa propagar a adesão a um enfoque da educação “como instrumento da cidadania e a defesa da ciência e tecnologia como meio de viabilizar as ‘reais necessidades humanas’” (Garcia, 1999, p. 232). Na opinião

de Garcia, contrariando, inclusive, os compromissos de Jomtien e da Cúpula de Presidentes pela Infância, em Nova York, o governo Collor pouco realizou no sentido de levar a termo a disposição inicial de alterar a realidade da educação brasileira.

### **As propostas firmadas pelo governo na área da educação**

O primeiro desafio herdado da década de travessia para o início do mandato do referido presidente, 1980-1990, foram os efeitos de um processo de estagnação e de um período prolongado de retrocessos, atingindo até o número de matrículas na maioria dos níveis de ensino (Mello; Silva, 1992). O governo Collor de Mello (1990-1992) deparou-se, portanto, com o chamado verdadeiro sucateamento da educação, de acordo com as autoras. O descaso com a educação chegou a tal proporção que até mesmo o que deveria ser o posto mais importante na política educativa perdeu em valor e credibilidade. Com a excessiva rotatividade, o critério para ocupar os cargos de Ministro da Educação e outros de grande envergadura no planejamento das políticas educacionais ficou restrito “à condição de moeda de compensação para alguém esquecido ou que aderiu de última hora ao grupo hegemônico” (Garcia, 1999, p. 228). Situações como essa chegaram a afetar a própria imagem do MEC, sendo atribuída a esse ministério a visão de uma estrutura frágil, complementa Garcia.

Entre as propostas firmadas para a educação, ainda na gestão de Carlos Chiarelli, foram criados três programas de governo: o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (Pnac) (1990); o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação (1991-1995); e Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional (1991). Apesar de envolver setores diferentes e atender a diferentes níveis de abrangência, esses programas mantinham um eixo comum que era instituir um projeto de modernização do país capaz de implantar as transformações necessárias no âmbito das demandas educacionais (Pereira, 2004). Tanto que um deles, o Pnac, visava à mobilização da sociedade civil em prol da

alfabetização de crianças, jovens e adultos, uma vez que o ano de 1990 foi reconhecido como o Ano Internacional da Alfabetização.

Nesse sentido, o Pnac mantinha entre os principais objetivos, segundo Setubal (2001, p. 33), “erradicar totalmente o analfabetismo da população com 15 anos ou mais, ampliar para 100% a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos e ampliar em 10% ao ano o atendimento pré-escolar”. Lamentavelmente, nem tão diferente do que usualmente acontece no âmbito das políticas públicas brasileiras, sobretudo entre aquelas de cunho social, que carregam o entusiasmo de “cair nas graças” da população, um ano depois de lançado o Pnac, “pouco ou quase nada” das metas propostas para diminuir o analfabetismo no Brasil foram executadas (Mello; Silva, 1992, p. 9). Como resultado da avaliação realizada pelas comissões estaduais, em 1992, Maria Beatriz M. Luce, Osmar Fávero e Sérgio Haddad apresentaram o que segue, conforme citado em Garcia (1999):

[...] lastimavelmente, o próprio programa corre o grave risco de se constituir apenas um episódio. Não se tem o direito, no entanto, de promover uma ampla mobilização e deixar sem resposta as solicitações dela advindas, ou sem justificativa as opções de financiamento feitas através de outros mecanismos e critérios (*apud* Garcia, 1999, p. 14).

Esse trecho citado por Garcia parece deixar claro, mais uma vez, que muito do que é programado com o fim de estabelecer políticas públicas efetivas encerra-se na dimensão do fato ocorrido, como se a intenção tão somente se limitasse a criar um fato político, sem que nada de prático ocorresse para a população ou para solucionar o problema a que se destinava. Avalia-se que as causas recaem sobre dois fatores: deficiência na elaboração ou deficiência na execução. Tanto que para o segundo programa implantado o resultado não foi muito diferente.

O Programa Setorial de Ação do Governo Collor (1991-1995), implantado em dezembro de 1990, definia como meta inserir o país em um novo tempo no que tange ao aparato tecnológico. Com esse

novo programa, o governo fez uma tentativa de substituir o anterior, porém sem arrefecer o discurso da universalização da educação. Entre os principais intentos, incluía a descentralização dos processos decisórios, para a qual contava com a participação de todos os segmentos da sociedade no controle e na avaliação das ações a serem realizadas. Incluía, também, a utilização dos recursos públicos na política educacional. No entanto, como informado por Mello e Silva (1992, p. 9), mais uma vez, o governo não obteve o êxito almejado. O Programa Setorial de Ação, contrariando o discurso e os objetivos divulgados, não se constituiu como um “instrumento de consolidação e integração entre os diferentes níveis de ensino”. Além disso, não alcançou o nível esperado de mobilização das escolas e da sociedade, de modo que garantisse e se beneficiasse da participação efetiva desses setores. Resultou desse novo fracasso a destinação dos recursos para outros setores da administração.

O terceiro programa, lançado em 1991, Brasil: Projeto de Reconstrução Nacional, ficou conhecido, à época, como Projetão, certamente, porque previa a ampla Reforma do Estado, envolvendo vários setores, incluindo o setor privado como base para a modernização da economia. No Projetão, a educação tomou corpo em importância e participação, visto que era vislumbrada como o alicerce para a modernização do país. Conforme descreve Setubal (2001, p. 37-39), no corpo do documento, constava uma estratégia clara, voltada para o desenvolvimento e “fundamentada em dois pilares”: a reforma do Estado e a modernização da economia. A primeira tratava do “enxugamento radical do aparelho burocrático”, e a segunda tratava da adequação “às mudanças tecnológicas que revolucionaram o sistema produtivo mundial”. Ainda com apoio na visão de Setubal, é possível afirmar que essa tenha sido a primeira vez, desde meados de 1970, em que a educação foi tratada como um setor capaz de contribuir com a “política de desenvolvimento do país”. Além de ser amplamente mencionada, foi apontada como “uma das condições básicas para que o pilar da modernização pudesse ficar de pé”.

Como antes referido, o programa Brasil: Projeto de Reconstrução Nacional conferiu protagonismo à educação, marcando a presença do setor educacional naquele que sempre foi considerado “a menina dos olhos” dos governos, que é o setor econômico, inclusive, participando na perspectiva de ampliar o nível de competitividade do país. De acordo com Yanaguita (2011), o programa estabelecia que fossem criadas estratégias para assegurar a integração e a compatibilização dos recursos financeiros advindos da União e dos sistemas de ensino estaduais por intermédio da estruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Salário-Educação Quota Federal.

Há, contudo, ainda com base nas análises de Yanaguita (2011), um ponto de convergência que pode ser identificado nos dois últimos documentos criados pelo governo em matéria educacional – o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação (1991-1995) e Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional (1991): trata-se do compartilhamento de responsabilidades entre governo, sociedade e iniciativa privada. Nesse sentido, a autora observa que o governo reforçava a visão de que “essa articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, logrando, certamente, êxito na infraestrutura econômica tecnológica e educacional” (Yanaguita, 2011, p. 4).

Paralelamente ao Programa Setorial e ao Projetão, foi lançado, em maio de 1991, o plano de implantação de cinco mil escolas de tempo integral em todo o território nacional, que foram nomeadas como Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caic). Escolarização em turno integral no Brasil remete a John Dewey (1859-1952), cujo pensamento tornou-se a base dessa proposta, bem como ao educador Anísio Teixeira. Este, na opinião de Pinto (1986), foi pioneiro na emersão do debate sobre as possibilidades de implantar a educação integral. O primeiro feito a concretizar a proposta de Anísio Teixeira foi a implantação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro (CECR), no estado da Bahia, prestando atendimento aos alunos, em tempo integral. A modalidade de atendimento envolvia um período regular, em sala de aula, nas escolas-classes e, no outro período, frequência à escola-parque para complementar o currículo com a parte artística e as atividades esportivas.

A proposta de Anísio Teixeira serviu de inspiração e de suporte para a criação dos Centros Integrados de Educação Pública (Ciep), no Rio de Janeiro, por Leonel Brizola, tendo com mentor Darcy Ribeiro.

Há que se reconhecer que houve feitos na área educacional realizados pelo presidente Collor de Mello. Para os autores Di Giovani e Souza (1999), a ampliação do projeto de escola pública em tempo integral resgatando pontos centrais do Ciep no Rio de Janeiro foi um deles. Nessa proposta, os Centros ofereceriam atendimento em creche, pré-escola e ensino do antigo primeiro grau, ampliando a oferta para os serviços de saúde e cuidados básicos, convivência comunitária e desportiva, como lembram Sobrinho e Parente (1995). Di Giovani e Souza (1999) esclarecem que, para a construção e a implantação da proposta do Caic, o governo federal propôs uma espécie de gestão compartilhada entre os entes federados envolvidos. Nesse compartilhamento, coube ao governo o financiamento da construção das unidades; aos estados, a disponibilização dos recursos humanos; e aos municípios, o encargo da aquisição dos terrenos para a construção. A proposta foi implantada em 1991, ainda na gestão do governo Collor, como uma das ações do Projeto Minha Gente.

Vale recordar, que o primeiro e único Caic inaugurado na gestão do presidente Collor de Mello foi em 1991, no Paranoá, Distrito Federal. Depois da renúncia do presidente Collor, motivada pelo *impeachment*, o MEC instituiu a Secretaria de Projetos Educacionais Especiais por intermédio da Lei nº 8.479, de 6 de novembro de 1992. Essa secretaria assumiu o encargo de dar continuidade ao programa do Caic, cuja proposta original passou por modificações, a partir das quais foi transformado no Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), criado pela Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993. As unidades voltaram à designação anterior – Centros de Atenção Integral à Criança (Caic). Das cinco mil unidades planejadas pelo presidente Collor de Mello, para todo o território brasileiro, somente 444 instituições foram concretizadas, até 2010.

Uma conquista que merece destaque, no início do governo Collor, foi a aprovação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que trata do

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O Estatuto nasceu em consequência da ação integrada e organizada que envolveu movimentos sociais, profissionais e todos os que se preocupavam com a garantia dos direitos infantojuvenis no Brasil. Em seu Art. 3º, o Estatuto assegura a proteção integral das crianças e dos adolescentes, “a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (Estatuto..., 1990).

### **A controversa extinção/renascimento da Capes**

A posse de Fernando Collor de Melo trouxe grande controvérsia, denominada por Monteiro (2006) como um episódio de “extinção e renascimento da Capes”, visto a rapidez com que a Coordenação retornou às atividades. Logo em março de 1990, a Medida Provisória nº 150 determinava a extinção da Capes, ação que causou estranhamento tanto entre os funcionários como em toda a comunidade acadêmica. Contudo, esse fato se caracterizou como mais uma iniciativa que não obteve êxito no referido governo, sendo considerada por muitos como mais um dos desatinos do presidente. Em pouco menos de um mês, este cedeu à mobilização dos segmentos envolvidos restabelecendo as atividades. A mobilização começou com um movimento organizado, principalmente, por Florestan Fernandes, considerado como o guia no percurso que levou ao renascimento da Capes (Monteiro, 2006). A esperada ressurreição foi anunciada, em princípio, por Goldemberg, “sob a forma de uma Fundação”, conforme relatado por Monteiro (2006, p. 42).

Em 11 de abril de 1990, um mês depois da extinção, assumiam a gestão da Capes Eunice Ribeiro Durham e Sandoval Carneiro Jr., lembrados pelo esforço empreendido na reconstrução do órgão e pelo empenho na transformação da Capes em fundação. Essa nova medida somente foi aprovada em 1992, por ocasião da gestão de José Goldemberg na pasta da Educação. Um novo capítulo dessa história começava.

Criada em 11 de julho de 1951, pelo Decreto n. 29.741, a Capes era chamada de Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Definia como objetivo “assegurar a existência de pessoal

especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país” (Capes, 2011a). No documento *A Capes ameaçada* (2003), constam depoimentos de Eunice Ribeiro Durham e de Sandoval Carneiro Júnior, nos quais relatam as ações realizadas no período em que estiveram à frente do órgão, destacando a colaboração de Ângela Santana, que em seu relato ressalta o início de seus contatos com a Capes em meados de 1975.

Convém ressaltar que no início do Governo Collor de Mello, a Capes esteve sob o risco de extinção. Conforme relato de Ângela Santana, os rumores iniciais acerca da possível extinção de órgãos não incluíam a Capes e, sim, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Por essa razão, a divulgação da Medida Provisória nº 150 causou comoção naqueles que não esperavam a extinção da Capes. Nessa medida estava determinada a demissão dos funcionários sem estabilidade e a devolução dos funcionários cedidos aos respectivos órgãos de origem. O corpo de funcionários da Capes era formado por estatutários, celetistas e cedidos, sendo a maioria composta pelos dois últimos (Durham; Santana; Carneiro Jr., 2003, p. 142).

A respeito do período em que foi extinta, o professor Sandoval Carneiro declara que, ao assumir a gestão, a ameaça já havia sido totalmente superada. Segundo Sandoval, Eunice Durham participou de forma ativa, sendo sua atuação fundamental para o pleno restabelecimento da Capes. Uma de suas ações consistiu na ressignificação do conceito de taxa acadêmica. Uma visão atribuída de tal modo eficiente que não se refletia junto aos responsáveis pelo repasse de recursos para a pós-graduação como um item de custeio (Durham; Santana; Carneiro Jr., 2003, p. 156-157). Infere-se, assim sendo, que a ideia reconstituída de custo era recebida como um importante investimento na área.

Outro dado histórico importante nesse contexto de extinção da Capes, focalizando, desta vez – o que pode ter contribuído para a aprovação da medida provisória polêmica – a constatação de que as pró-reitorias de pesquisa e pós-graduação das universidades exercem forte influência

sobre as decisões de cunho acadêmico e científico. Somando tal poder de persuasão ao apoio do MEC, essas instâncias conseguem reverter a medida provisória. Com isso, a “nova” Capes foi restituída pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, aprovada pelo Congresso sem, contudo, isentar-se de restrições à medida provisória.

Resgatando o relato de Ângela Santana, ela esclarece que a articulação política junto aos parlamentares membros das comissões que analisariam a medida provisória, bem como junto aos líderes dos partidos, foi fundamental para o renascimento da Capes. Nessa articulação deve ser ressaltado o papel estratégico exercido pelos pós-graduandos, por intermédio da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG) e pró-dos reitores, além do presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e do então presidente de área das Ciências Biológicas da Capes no Conselho Técnico-Científico. A ANPG, nesse contexto, foi incumbida de estimular os pós-graduandos a fazer pressão junto aos deputados federais e senadores de seus estados. O mesmo pleito foi feito aos pró-reitores de pós-graduação. A pressão também foi estendida ao presidente Collor e ao secretário da Administração Federal, João Santana, mentor da medida provisória que estabeleceu a extinção da Capes. Ângela Santana também informa que foi realizada audiência com o secretário João Santana, que permaneceu irredutível em sua posição quanto à extinção do órgão. A mobilização, nas palavras de Ângela Santana, alcançou também os professores e a própria comunidade acadêmico-científica. A recompensa por tal dedicação desse grupo de pessoas, mobilizadas em todo o país em prol de uma conquista para a melhoria da educação, se concretizou com o resultado da votação da medida provisória: “a Capes não foi extinta” (Durham; Santana; Carneiro Jr., 2003, p. 143).

O desafio seguinte foi a instituição da Capes como fundação pública, ou seja, seu processo de recriação.

Acerca desse processo de recriação, Eunice Durham comenta em seu depoimento que resgatar a Capes na estrutura que mantinha antes da medida provisória exigiu habilidades para negociar com a Secretaria de Administração. Porém, tornou-se “uma discussão muito

dura”, para ser fiel às palavras de Eunice Durham. A situação difícil que se estabeleceu esteve focalizada no afastamento de boa parte dos funcionários, cuja maioria era cedida pelas universidades federais à instituição, Eunice declara, ainda, que identificou três problemas: o quadro de pessoal, que urgia por ser recomposto; “as verbas, que tiveram que ser reconstituídas, porque tinham sido redistribuídas e a reorganização do organograma administrativo”. Entretanto, Eunice reconhece que tais dificuldades remontam à origem do órgão. A Capes caracterizava-se “por ser um órgão autônomo da administração direta, sem flexibilidade orçamentária, cercada pela enorme complexidade do processo licitatório”. Tais obstáculos impediam o fluxo das ações toda vez que se tentava investir na “criação do novo: novo programa, novo seminário, qualquer coisa que não constasse da previsão inicial”; denunciavam que a burocracia do setor público brasileiro representava um dos maiores entraves para qualquer administração eficiente (Durham; Santana; Carneiro Jr, 2003, p. 123).

Como a figura de órgão autônomo tinha sido extinta no Governo Collor, à Capes teria que ser atribuída, mediante lei, personalidade jurídica própria, que, no caso, foi a de fundação de direito público. A negociação desse anteprojeto de lei no governo foi difícil, pois dependia basicamente da Secretaria da Administração Federal (SAF), que sempre tinha se posicionado contra a recriação da Capes. A Secretaria de Administração Federal (SAF) recusou-se a dotar a Capes de estrutura compatível a uma fundação, como também quadro de pessoal próprio, em conformidade a suas necessidades.

A aprovação final para encaminhamento desse anteprojeto de lei ao Congresso Nacional por parte do governo federal deve-se, especialmente, a José Goldemberg e a Eunice Durham, cujo trabalho de convencimento junto à Presidência da República permitiu que o instrumento fosse encaminhado à Câmara dos Deputados, em outubro de 1991. O prazo que a Capes tinha para a aprovação do projeto de lei pelas duas Casas do Congresso Nacional era até dezembro de 1991, antes do recesso parlamentar, para poder instituir a fundação no início do novo exercício financeiro, em janeiro de 1992.

A tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados também enfrentou dificuldades colocadas pela assessoria do Partido dos Trabalhadores (PT), instada pela Associação dos Servidores do CNPq. O entendimento era de que haveria uma agenda oculta: a Capes, uma vez instituída como fundação pública, absorveria o CNPq. Nesse contexto, o deputado Paulo Paim, do PT do Rio Grande do Sul, foi quem ajudou a esclarecer o contexto dentro do seu partido. Finalmente, consegue-se a aprovação do projeto de lei no plenário da Câmara, em 10 de dezembro de 1992.

Mas o episódio não chegara ao fim. Ainda necessitava da aprovação pelo Senado Federal. Tendo Marco Maciel como líder do governo e empenhando-se como uma figura atuante na tramitação do projeto, a aprovação ocorreu em tempo recorde, ainda “antes do recesso parlamentar de dezembro de 1991” (p. 145).

Nesse episódio de “extinção-renascimento Capes”, houve mudanças, desgastes e, pelo empenho da comunidade acadêmica, culminou com o fortalecimento da instituição. Pode-se considerar como o resultado frutuoso de uma adversidade. Atendo-se ao comentário da professora Eunice Durham, configurou-se como uma reforma administrativa já prevista nos planos do recém-eleito presidente Fernando Collor. Lamentavelmente, Durham declara como o maior desafio assumir um órgão extinto, passados somente um mês e meio de governo: “eu tinha sido convidada para dirigir um órgão que não existia mais”, afirma Eunice Durham. Porém, o que a levou a aceitar tamanho desafio foi o estímulo dos pares, no sentido de que se tornasse o alicerce para que a Capes não deixasse de existir. Ressalta, para tanto, o apoio incontestável de Goldemberg, que, na ocasião, assumia a Secretaria de Ciência e Tecnologia. A luta deveria iniciar-se, evidentemente, pelo desafio de recriar a Capes (Durham; Santana; Carneiro Jr., 2003, p. 122).

### **Uma reflexão conclusiva**

É preciso reconhecer que um ponto de consenso quanto à reforma administrativa prometida pelo Governo Collor foi que as metas de levar

o país a uma mudança radical, embora bem intencionadas, limitaram-se ao discurso, sem alcançar a efetividade da ação. Depoimentos, artigos, discursos, entrevistas oficiais, para citar algumas fontes de consulta, ora denunciam, ora revelam diferentes percepções, diferentes respostas e inúmeros questionamentos sobre as ações administrativas do referido governo. Certamente, e de forma justa, diante do direito pleno ao pensamento e à manifestação, essas ações se conformam aos diferentes olhares ideológicos. Talvez, nem mais, nem menos, caibam como verdades absolutas dentro dos fatos e das circunstâncias. Este é o papel tão bem exercido pela subjetividade que constitui o tempo histórico. Esta é, por si, a riqueza da percepção humana em seus diversos modos de se expressar.

Do ponto de vista de Storck (1992), reformas são, na concepção tradicional, resultantes de processos intensos de desorganização, da revolução jurídica do autoritarismo, da emersão do próprio caos. Decerto que as ações no Governo Collor foram elaboradas com base em diretrizes bastante frágeis. Contudo, há de se reconhecer que estiveram voltadas e, diga-se, de modo brilhante, para os interesses de conquistas eleitorais. Desde os primeiros momentos, depois de assumir, de fato, o seu posto, Fernando Collor fez sucederem-se as medidas destinadas a cumprir as promessas eleitorais. Ações fortes, intervencionistas, aparentemente. Extinção de órgãos importantes, demissão deliberada de funcionários, confisco de poupanças, entre outras, foram medidas desastrosas na administração pública brasileira. Depois de extensa análise acerca de um período relativamente curto, essas medidas estão sendo atribuídas, aqui, como um rosário de desatinos do presidente. Talvez, admite-se, bem ao estilo da imagem refletida pela sua postura e pelo modo de empunhar a bandeira da moralidade acima de qualquer suspeita.

Mesmo diante de tantos atos impulsivos, característicos do estilo com o qual se apresentou, considere-se que a agenda da reforma administrativa de Collor de Mello obteve, em sua essência, resultados tímidos. Foi um presidente que fixou compromissos com líderes mundiais em conferências internacionais e que criou programas governamentais que

tinham como premissa assegurar que a qualidade da educação básica no país fosse melhorada para todos, a fim de promover a equidade social. Infelizmente, essas atitudes não sustentaram as realizações com o mesmo nível de vigor incorporado e propagado pelas intenções e promessas. Para metas arrojadas e ousadas, caberiam ações e assessoria igualmente arrojadas e ousadas, além de competentes para tal.

É lamentável constatar que o presidente da República e o ministro da Educação foram extremamente reticentes no momento de levar a termo os compromissos firmados de modo efetivo (Garcia, 1999; Vieira, 1998). Censura-se, ainda, a postura do ministro Chiarelli, que, apesar de ser professor, pouco confiança demonstrou e nada exerceu de uma escuta atenta aos apelos dos pares, os educadores. Inclusive, caracterizando a gestão como um período marcado por conflitos permanentes junto à Comissão Nacional de Alfabetização e Cidadania. Nem seria preciso, também, marcá-la com declarações, certamente impulsivas, que não pouparam o governo, tampouco professores e alunos. Chiarelli declarou que “os professores fingem que ensinam, os alunos fingem que aprendem, e o governo finge que controla”, atribuindo ao próprio sistema de ensino que estava sob sua gestão uma tríplice incompetência.

Em que pesem essas críticas, talvez se torne necessário ponderar de acordo com Bresser-Pereira (1991, p. 8), que o período “Collor inscreve-se, portanto, no campo da modernidade. Modernidade conservadora, de direita, antes que modernidade de esquerda. Mas, sem dúvida, modernidade”.

## Referências bibliográficas

- ARELARO, L. R. G. *Os fundos públicos no financiamento da educação – o caso Fundeb: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal?* (um ensaio). 2004. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988\\_05.10.1988/con1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Mapa do Analfabetismo no Brasil*. Brasília: MEC/SAG, 2003. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/>.

BRESSER-PEREIRA. L. C. *Modernização incompleta e pactos políticos no Brasil*. 1991. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/1993/93-87ModernIncompleta\\_PactosPoliticos.pg.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1993/93-87ModernIncompleta_PactosPoliticos.pg.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2014.

CHIARELLI C. *Biografia*. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/carloschiarelli>>. Acesso em: 10 maio 2014.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Relatório de Gestão 2011-2020*. 2011b. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/plano-nacional-de-pos-graduacao/pnpg-2011-2020>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Capes: história e missão*. 2007c. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Revista Comemorativa – Capes 60 anos*. 2011a. Disponível em: <<http://capes60anos.capes.gov.br/images/stories/download/Revista-Capes-60-anos.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014.

DI GIOVANI. G.; SOUZA. A. N. de. Criança na escola? Programa de Formação Integral da Criança. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 20, n. 67, p. 70-111. ago. 1999.

DURHAM, E. R.; SANTANA, A.; CARNEIRO JR., S. 1990-1992: A Capes ameaçada. Depoimentos de Eunice Ribeiro Durham, Ângela Santana; Sandoval Carneiro Jr. In: FERREIRA, M. de M.; MOREIRA, R. L. (Org.). *Capes 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, CPDOC; Brasília, DF. Capes, 2003. P. 118-163. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/1319\\_Capes07.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1319_Capes07.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FERNANDES. F. *A transição prolongada: o período pós-constitucional*. São Paulo: Cortez, 1990.

- FIORI, J. L. (*In memoriam*) \_\_\_\_ In: MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil pós-real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: Unicamp, 1998.
- FRANÇA, M. *Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?* Natal, RN: EDUFRN, 2005.
- FRANCO. G. H. B. *O desafio brasileiro. Ensaios sobre o desenvolvimento, globalização e moeda*. Rio de Janeiro: Ed. 34. 1999.
- GARCIA. W. *Educação brasileira: da realidade à fantasia*. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a10>>. Acesso em: 15 jun. 2014.
- MACIEL. D. *O Governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992)*. 2011. Disponível em: <[http://www.proec.ufg.br/revista\\_ufg/dezembro2011/arquivos\\_pdf/artigos\\_o\\_governo.pdf](http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/dezembro2011/arquivos_pdf/artigos_o_governo.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2014.
- MALAN. P. S. Palestra. In: XI FÓRUM NACIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS, 11. 1999, Rio de Janeiro. Mimeo.
- MELLO. F. C. de. *Biografia*. Disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Fernando\\_Collor\\_de\\_Mello](http://en.wikipedia.org/wiki/Fernando_Collor_de_Mello)>. Acesso em: 10 maio 2014.
- MELLO. G. N.; SILVA. R. N. *O que pensar da atual política educacional?* 1992. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/765/686>>. Acesso em: 10 maio 2014.
- MERCADANTE, A. Plano Real e o neoliberalismo tardio. In: MERCADANTE, A. (Org.). *O Brasil pós-real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: Unicamp, 1998.
- MONTEIRO, J. L. F. Memória do Fórum de Pró-reitores de Pesquisa e Pós-graduação das Instituições de Ensino Superior Brasileiras: 21 anos de história (1985-2006). In: MONTEIRO, J. L. F. (Org.). Rio de Janeiro: Foprop, 2006.
- OLIVEIRA, L. A. *A disputa política na televisão. Uma análise das estratégias discursivas dos candidatos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva no HGPE*. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1999.
- PEREIRA. A. S. *Uma análise do capital humano no período de 1970-2001*. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

- PINTO. F. C. F. *Filosofia da escola nova*: do ato político ao ato pedagógico. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Niterói: Eduff, 1986.
- REZENDE. F. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas. 2. ed. 2000.
- SAYAD. J. O vermelho e o negro. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 4, jun. 1999.
- SILVA, C. S. B.; MACHADO, L. M. (Org.). *Nova LDB: trajetória para a cidadania?* São Paulo: Arte & Ciência, 1998.
- SCHWARTZMAN. S. *Os desafios da educação no Brasil*. 2010. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/desafios/1desafios.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- SETUBAL. M. A. (Coord.). *Educação básica no Brasil nos anos 90: políticas governamentais e ações da sociedade civil*. São Paulo: Cenpec, 2001.
- SOBRINHO. J. A.; PARENTE. M. M. de A. CAIC: solução ou problema? 1995. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1717/1/td\\_0363.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1717/1/td_0363.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- SOUZA. C. *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças*. 2001. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php/script=sciaettexlNg=pt](http://www.scielo.br/scielo.php/script=sciaettexlNg=pt)>. Acesso em: 25 ago. 2014.
- SOUZA. C. Intermediação de interesse regional no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, v. 41, n. 3, p. 569-594, 1998.
- STORCK, V. S.; A reforma administrativa do Governo Collor. *Revista Administração*, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 66-77, jul. /set. 1992.
- VELLOSO, J. Políticas do MEC e recursos para o ensino no Governo Collor. *Educação & Sociedade*, n. 42, p. 256-267, ago. 1992.
- VIEIRA. S. L. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Fortaleza, CE: Editora: Plano, 1998.
- YANAGUITA. A. I. *As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990*. 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0004.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2014.



---

## **Capítulo III**

---



José Goldemberg: Ministro de Estado da Educação (02/08/1991 a 04/08/1992)

## **A GESTÃO GOLDEMBERG: EM DEFESA DO MÉRITO E DA QUALIDADE**

Célio da Cunha  
Gabriela Menezes de Souza

### **Trajetória acadêmica e profissional**

As contradições e os equívocos do período presidencial de Fernando Collor de Mello haveriam de ter repercussões profundas e graves consequências em todas as áreas e setores do Governo. No caso do Ministério da Educação, o capítulo que abordou a gestão do ministro Carlos Chiarelli focalizou alguns dos efeitos, sobretudo em relação à tentativa de extinção da Capes e aos programas de construção de 5 mil Centros Integrados de Atenção à Criança (Caic) e de Alfabetização e Cidadania. Os conflitos internos da gestão Chiarelli, somados ao esforço de rever a estrutura do ministério – agravada em decorrência da extinção de vários cargos de confiança –, concorreriam para acentuar a instabilidade dessa gestão. Diante desse quadro, a decisão presidencial de deslocar o físico e educador José Goldemberg da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia para o Ministério da Educação passou a ser vista como possibilidade de formulação e execução de uma nova política de educação à altura dos compromissos assumidos pela Constituição de 1988.

José Goldemberg nasceu na cidade de Santo Ângelo, no Rio Grande do Sul, em 27 de maio de 1928. Iniciou sua trajetória de estudos no Colégio Júlio de Castilhos, de Porto Alegre, instituição escolar tradicional e por onde passaram várias figuras que se destacaram na vida pública do Estado do Rio Grande do Sul e do país. Em 1946, muda-se para São Paulo, matricula-se na Universidade de São Paulo e,

em 1950, conclui o bacharelado em Física e, posteriormente, em 1954, o doutorado em Ciências Físicas. Em sua longa carreira de pesquisador, sempre se destacou com diversos trabalhos publicados em periódicos de alta credibilidade nacional e internacional nas áreas de física nuclear, energia, planejamento energético e biomassas; foi professor associado da Universidade de Paris, na França (1964); professor catedrático da Escola Politécnica e do Instituto de Física da Universidade de São Paulo (USP); professor titular da Universidade de Toronto, no Canadá; professor visitante da Universidade de Princeton, nos Estados Unidos; professor visitante da Academia Internacional do Meio Ambiente de Genebra; e catedrático de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Stanford, também nos Estados Unidos. Na vida pública exerceu várias funções relevantes, entre elas, a de reitor da USP, secretário de Estado de Ciência e Tecnologia do governo federal, ministro da Educação e secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Acrescente-se, ainda, que em sua carreira, reconhecida por várias homenagens recebidas no Brasil e no exterior, como o título honorífico de doutor *honoris causa* outorgado pelo Instituto de Tecnologia de Israel. Com essa bagagem, José Goldemberg assumiu o Ministério da Educação, em agosto de 1991, compondo uma equipe com valores reconhecidos, como a antropóloga Eunice Ribeiro Durham, que assumiu a Secretaria de Educação Superior; Antonio de Souza Teixeira Júnior, como titular da Secretaria Executiva; e Paulo Elpídio Menezes de Souza, na Secretaria de Educação Básica. A trajetória acadêmica e a experiência de Goldemberg o credenciavam plenamente para o cargo de ministro da Educação. Todavia, as condições pra que ele pudesse levar avante suas ideias e projetos eram adversas.

### **Excertos da situação educacional do país**

A situação da educação nacional era extremamente crítica, com elevados déficits de quantidade e qualidade. O resumo, a seguir, apresenta alguns números do tempo em que Goldemberg assumiu a pasta da educação nacional:

- o orçamento da educação estava consideravelmente abaixo do de outros países. Dados de 1988 informam que as despesas públicas com educação equivaliam a 3,7% do PIB, enquanto outros países, com sistemas de educação pública há muito tempo estruturados, como a França e a Itália, ostentavam percentuais acima de 5,0% e o Canadá acima de 7%. O custo anual de um aluno em escolas municipais, em 1988, era de US\$ 20 no Estado de Alagoas, enquanto a mensalidade de um aluno em escola particular de ensino fundamental poderia variar de US\$ 80 a US\$ 140;
- em 1992, do total do orçamento inicial do Ministério da Educação (recursos do Tesouro), o ensino superior consumia 75%;
- a taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais era de 18,4%;
- parte significativa dos recursos destinados à educação não chegava à sala de aula devido a vários problemas, entre eles, o excesso de funcionários administrativos; o elevado número de professores fora da sala de aula, lotados em diferentes órgãos administrativos do governo; e o excesso de burocracia nas instâncias de gestão educacional. Em alguns estados, o gasto com administração era superior a 40%;
- acentuada desigualdade entre as escolas: 58% delas ofereciam ensino no regime de classe única, enquanto 4,8%, que detinham cerca de 40% das matrículas de crianças de 7 a 14 anos de idade, funcionavam em 3 ou 4 turnos;
- elevada repetência no ensino fundamental, sobretudo o representado na 5<sup>a</sup> série;
- no ensino médio, o contingente de alunos era de cerca de 2,5 milhões, equivalente a 16,7% da faixa etária de 15 a 19 anos. Em termos de comparação com outros países, a situação do Brasil revelava-se consideravelmente inexpressiva, pois o México exibia uma matrícula nessa faixa etária de 55%; a Coréia do Sul, de 94%; Taiwan, 91% e Japão, 96%.

## **Obstáculos e ideias iniciais**

Além dos desafios enumerados, o ministro José Goldemberg, ao tomar posse, teve de enfrentar de imediato o problema de uma greve dos professores das universidades federais que já se arrastava há mais de um mês. No dia seguinte de sua presença no MEC, convocou o comando representativo dos professores em greve e iniciou o diálogo para negociação, sinalizando com a suspensão da ameaça de desconto de salários, liberou um adicional de pagamento que estava retido e assumiu o compromisso de enviar com urgência ao Congresso Nacional medida provisória para superar o impasse. Com essas providências, Goldemberg mostrava-se sensível ao mérito da reivindicação docente. Em seguida, 48 horas depois de sua posse, numa entrevista concedida ao programa *Roda Viva*, da TV Cultura de São Paulo, Goldemberg emitiu suas primeiras opiniões a propósito de muitas das questões críticas do ensino e da educação no Brasil (Goldemberg, 1991), como as que seguem:

### *Sobre o ensino superior pago:*

[...] tentar introduzir agora o ensino superior pago é combater o incêndio sem remover o combustível que o alimenta. A universidade tem dificuldade em se manter, há dificuldades de verbas etc. e tentar cobrar dos alunos o custo da universidade não é uma solução. O argumento de que existe iniquidade social básica, já que quem frequenta a universidade são filhos dos ricos e não dos pobres e que os ricos estariam sendo beneficiados com os recursos do governo, tem uma causa: o ensino médio gratuito não prepara adequadamente os estudantes que poderiam entrar na universidade gratuita.

### *Sobre os políticos e a educação:*

Minha impressão é a de que os políticos não acordaram ainda para o fato de que a educação pode dar votos e que, portanto, a prioridade é para valer. A impressão que tenho

é a de que todos aceitaram que a educação é uma coisa boa, mas isso ainda não saiu da retórica.

*Sobre os Centros Integrados de Atenção à Criança (Ciac):*

Em relação aos Ciacs, essa é a hora. Eles precisam ser olhados na seguinte perspectiva: até agora, eles são um projeto arquitetônico bastante elaborado, com quatro mil metros de área construída para abrigar mil alunos. Com sala de aula, pré-escola, creche, quadra esportiva e centro de saúde, isso seria um centro integral de atendimento. Sob esse ponto de vista, ele não pode ser criticado. O que poderia ser criticado é a falta de um projeto educacional, porque as crianças vão ficar lá durante oito ou nove horas. Precisamos de um projeto educacional que, agora, já está incluído no projeto dos Ciacs; há recursos alocados para o ano que vem.

*Sobre a modernização da ação educativa:*

Não haverá modernidade no Brasil, se nós não melhorarmos o nível de educação, porque realmente não dá para introduzir tecnologias modernas se o nível do operariado não subir.

*Sobre o analfabetismo no Brasil:*

Olha, em primeiro lugar, eu não curto demasiadamente programa de adultos. Isso eu aprendi com Paulo Freire, que é do ramo: o jeito mais eficiente de acabar com o analfabetismo dos adultos é evitar que eles se tornem analfabetos. Portanto, voltamos à questão de reforçar as escolas de primeiro e segundo graus.

*Sobre as greves das universidades federais:*

[...] a greve dentro das universidades não é o melhor instrumento de luta. Assim que eu assumi o Ministério

da Educação, tomei várias providências para resolver o problema da greve, porque ele está se transformando em uma autoflagelação, os alunos estão sendo punidos, e é a população que está sendo punida com os seus filhos fora de sala de aula.

*Sobre uma política de Estado para a educação:*

[...] quero aproveitar esta oportunidade para repetir: meus amigos, temos que fazer uma campanha, um esforço, para colocar a educação na agenda deste país, senão nós vamos seguir o caminho dos países africanos.

*Sobre a escola pública:*

[...] a escola começou a decair. O que alguns pais fizeram? Tiraram os filhos daquela escola e os colocaram em outra escola melhor. Agora, a minha principal visão é a recuperação do ensino público gratuito. Temos um longo caminho pela frente, não é mesmo?

*Sobre a Lei da Informática (reserva de mercado):*

Pelo amor de Deus! A essência é que simplesmente a sua colocação é incorreta. Se há atraso tecnológico, ele foi provocado justamente por uma lei da informática que se caracterizava por criar barreiras infinitas à entrada de tecnologia no Brasil. É por isso que computadores são caros e de má qualidade no Brasil, e é por isso que há contrabando. Agora, com a lei que vai ser aprovada e, antes mesmo de ser aprovada, *joint ventures* foram autorizadas. No fim do ano, teremos computadores de última geração com preços razoáveis.

*Sobre a educação à distância:*

A tele-educação é um dos ingredientes do projeto dos Ciacs, é uma coisa boa. Acabo de descobrir que, ao ser

nomeado ministro da Educação, tornei-me o dono de um império de televisões, as TVs educativas. Pretendo, efetivamente, ver se essas televisões participem de um projeto com os milhares de escolas que existem por aí.

*Sobre o Brasil ainda não ter ganho um Prêmio Nobel:*

Em primeiro lugar, houve uma injustiça factual, porque o Cesar Lattes merecia ter ganho o Prêmio Nobel, em função dos padrões pelos quais ele é concedido. Em 1948, ele participou da descoberta do *méson pi* e deveria ter ganho. Um professor dele ganhou o Prêmio Nobel e, como em qualquer universidade, quem fez o trabalho foi ele e não o professor, é verdade. Agora, acontece que a ciência no Brasil é uma atividade relativamente recente, começou há 20 ou 30 anos de maneira efetivamente séria. Muitos países ainda não ganharam o Prêmio Nobel. Ganhar esse prêmio está muito ligado a capacidade, dinheiro e laboratórios.

*Sobre a integração educação, ciência e tecnologia:*

Olha, eu acho que ter a Secretaria de Ciência e Tecnologia marchando junto com o Ministério da Educação dá uma oportunidade muito boa de resolver o problema das universidades, como o da infraestrutura. As facilidades para a pesquisa devem melhorar. A integração com o setor produtivo, que já estava sendo feita, depende um pouco do setor produtivo também; não dá para forçar os industriais a se modernizarem. Espera-se que, com a abertura do Brasil ao mundo, a competição se torne cada vez maior. As tarifas alfandegárias estão caindo e a empresa brasileira vai ter de competir. Se os industriais não competirem, é claro que o programa de modernização será inviabilizado.

Esses excertos das ideias de Goldemberg sobre educação, ciência e tecnologia, extraídos da longa entrevista concedida ao programa *Roda Viva*, dois dias depois de sua posse no Ministério da Educação, revelam lucidez e ousadia. Mostram a consciência e a clareza de Goldemberg com relação a questões críticas da educação nacional. Como cientista inserido no circuito das ideias de seu tempo, muitas das quais de impressionante atualidade, Goldemberg viu a possibilidade de levar avante uma proposta modernizadora da educação, indissociável da política de ciência e tecnologia. Sua trajetória de retidão, seriedade e competência o credenciavam para isso.

Observe-se, a partir dos trechos destacados da referida entrevista, que o ministro José Goldemberg não ignorava desafios antigos que vinham empobrecendo a educação do país, como a urgência de recuperação do ensino público e a necessidade de repensar um projeto para as universidades federais, de forma a valorizar os docentes, evitar greves e fortalecer a infraestrutura para o ensino e a pesquisa. Tinha também lucidez quanto à relevância da educação a distância e do contexto mundial de abertura de mercados, altamente competitivo, devido a um cenário global de predominância do neoliberalismo. Daí sua insistência em colocar a educação na agenda das prioridades nacionais. Em outras palavras, pretendia, no ministério, conferir à educação o *status* de uma política de Estado.

## **Enfrentando o desafio dos Ciacs**

Uma de suas primeiras providências como ministro de Estado da Educação foi a de dar sentido pedagógico para os Ciacs, projeto pessoal do presidente Collor de Mello que funcionava junto ao Ministério da Saúde. O plano inicial do presidente era o de construir 5 mil Ciacs, até 1994, com nível de qualidade superior ao existente. Um plano ambicioso, percebeu logo o ministro. O custo de cada Ciac, com capacidade para mil alunos, era de dois milhões de dólares, o que superava em muito a capacidade de investimento do governo. O plano previa que o custo da construção seria de responsabilidade da União, e o de manutenção,

a cargo dos estados e municípios. Todavia, prefeitos e governadores, percebendo o empenho do presidente no projeto, passaram a pressionar o governo para assumir tais custos, o que acabaria por inviabilizar o programa (Goldemberg, 1993).

Com a transferência para o Ministério da Educação, logo depois da posse do ministro José Goldemberg, o projeto foi adaptado, para atender, também, às demais escolas, configurando-se um processo de “cilaquização” das escolas comuns. Além disso, procurou-se ressuscitar a ideia de escola-parque de Anísio Teixeira, transformando o tempo integral, de obrigatório, em voluntário, o que tornava possível duplicar o atendimento em decorrência das críticas de que o programa só poderia atender parte da população (Goldemberg, 1993).

Uma das preocupações iniciais do ministro, em relação aos Ciacs, era a de assegurar sua implantação norteada por um projeto educativo que imprimisse às suas atividades a indispensável dimensão pedagógica. Para dar seguimento a esse objetivo, convocou o professor e educador José Mário Pires Azanha, da Universidade de São Paulo (USP), para coordenar a proposta de elaboração das diretrizes pedagógicas dos Ciacs. Depois de várias reuniões das quais tomaram parte representantes das diversas secretarias-fim do Ministério da Educação e de vários segmentos da comunidade acadêmica, o projeto foi amplamente discutido, resultando em ideias, consensos e recomendações que foram sintetizadas por Pires Azanha no documento *Diretrizes gerais e recomendações para a formulação de projetos pedagógicos dos Ciacs*, aprovado pelo ministro Goldemberg mediante a Portaria nº 2.134, de 13 de novembro de 1991.

O referido documento foi estruturado em duas partes, sendo uma conceitual e outra de diretrizes e recomendações. Na primeira, o documento esclarece o significado dos centros e seu alcance social, inclusive como instrumento para dar curso às medidas de proteção à infância e à adolescência estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em março de 1990; na segunda parte, o documento relaciona algumas diretrizes e recomendações para servir de norte aos projetos pedagógicos dos Ciacs.

Tal documento de diretrizes, mesmo sendo breve e de poucas páginas, pode ser considerado de referência, pois seu conteúdo continua atual. O documento afirmava que a crise da educação fundamental no Brasil não se resolveria mais por medidas parciais. Tornava-se necessário avançar um pouco na análise e reconhecer que havíamos falhado em algo mais profundo, ou seja, na criação de uma instituição educativa que fosse efetivamente popular na sua abrangência e democrática na sua organização e funcionamento. Além disso, a proposta rompia a tradição de omissão da União em matéria de ensino fundamental, ausente desde o Ato Adicional de 1834, que empurrou para as mãos dos governos locais a responsabilidade de abrir e manter escolas. Tratava-se da omissão de uma elite dirigente, obscurantista e escravista, e, por isso mesmo, desinteressada da educação popular e de sua importância para a construção da nação que então surgia (Brasil. MEC, 1991).<sup>1</sup>

O texto das diretrizes, ao afirmar que, muitas vezes, economistas e cientistas sociais e até educadores proclamaram que as questões de educação são residuais e, nessas condições, somente teriam solução no âmbito de reordenação global da sociedade – ignorando que a história contemporânea já demonstrou que essa ideia é falsa e que a ausência de educação básica numa sociedade com acelerado processo de urbanização é devastadora de possibilidades individuais e sociais e de uma vida pessoal digna e, até mesmo, de uma sustentável reordenação da economia (Brasil. MEC, 1991) – , revelou, nos anos iniciais do grande impulso tomado pela globalização econômica, a relevância da política de Estado de educação para todos, independentemente de quaisquer outras prioridades.

Na parte do conteúdo pedagógico das diretrizes, sublinha-se o alcance da aquisição do conhecimento organizado, do desenvolvimento de habilidades intelectuais e de aprendizagem e a compreensão ampla de valores. Prescreve que a modernização da escola não pode significar

---

1 No longo processo de omissão por parte da União em relação ao ensino fundamental, oficializado pelo Ato de 1834 e que permanece mesmo com a proclamação da República, uma exceção, talvez, deva ser feita. Trata-se da aprovação do salário-educação, em 1965, projeto do Executivo Federal elaborado por Carlos Pasquale, uma expressiva fonte de financiamento destinada ao ensino fundamental e, posteriormente, ampliada para a educação básica.

sua descaracterização como instituição de ensino, ressaltando, ainda, que as propostas pedagógicas não podem ser elaboradas em abstrato, mas, sim, para atender comunidades concretas e específicas. Destaca, também, a importância de os Ciacs desenvolverem-se como experiências pedagógicas inovadoras (Brasil. MEC, 1991).

Lamentavelmente, a ideia de Goldemberg, no sentido de que cada Centro viesse a ter um projeto pedagógico de acordo com as diretrizes estabelecidas não avançou. As crescentes denúncias de corrupção no Governo Collor de Mello acabaram por inviabilizar as mudanças que ele tinha em mente. Como afirmou, logo após ter deixado o Ministério da Educação:

O programa dos Ciacs não chegou a tomar forma definitiva em virtude da mudança de governo, mas constituiu uma das *poucas* tentativas, em nível federal, de enfrentar com audácia o desafio de garantir a escolarização básica completa de oito séries para a população mais pobre, oferecendo às crianças melhores condições de aprendizagem (Goldemberg, 1993, p. 120).

Em adição, é necessário reconhecer que os Ciacs representam, histórica e emblematicamente, a percepção concreta da União de que, sem seu auxílio e coordenação, a universalização da educação básica jamais se efetivaria. Nessa direção, a afirmação contida no documento de diretrizes, redigida por José Mario Pires Azanha, sintetiza o alcance social e político dessa iniciativa:

A proposta dos Ciacs, rompendo uma tradição de omissão da União em matéria de ensino fundamental, é um gesto de contribuição para esse esforço necessário e inadiável. Porém, trata-se, sobretudo, de um ato de política educacional e não de simples propostas pedagógicas. Estas virão como um complemento indispensável e deverão refletir a competência e a imaginação das administrações

de ensino e dos grupos de educadores que, em todas as regiões do país, têm como dever e como escolha a reflexão sobre a educação nacional. Nem poderia ser de outro modo, pois o governo federal não pode substituir uma omissão secular em matéria de ensino fundamental pela imposição autoritária de um modelo único de reforma da escola (MEC, 1991).

É oportuno salientar que esse trecho do documento de diretrizes aponta o caminho para a formulação de uma política de educação no marco da doutrina federativa do país e do regime de colaboração que deve existir entre a União, os Estados e os Municípios. A responsabilidade por uma educação inclusiva de qualidade pertence às três instâncias, cabendo ao governo federal, por intermédio do Ministério da Educação, a função de coordenação, de regulação e de equacionamento de uma política de financiamento que possa gradualmente eliminar os déficits decorrentes da omissão histórica.

### **Universidade: a prioridade do mérito e da avaliação**

Além dos Ciacs, a gestão José Goldemberg se dispôs, também, a enfrentar o desafio da educação superior, sobretudo o das universidades federais. Tanto o ministro José Goldemberg, como a secretaria da Educação Superior, Eunice Durham, possuíam ideias e concepções claras sobre a situação e o funcionamento das universidades. Essas ideias e concepções foram convertidas numa proposta de política para a educação superior, elaboradas pela Durham com a colaboração do ministro. A proposta, em seus fundamentos, parte do pressuposto de que grandes universidades revelaram-se fundamentais para o desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade moderna. Porém, sua criação e manutenção implicam aumentos constantes do custo absoluto e relativo do sistema de ensino superior, o que pode ser facilmente constatado no caso brasileiro. Devido a isso, a raiz profunda da crise atual reside, em grande parte, no fato de que o custo – tanto

em termos financeiros quanto de recursos humanos – de instituições que sejam, simultaneamente, grandes centros de pesquisa, competitivos em nível internacional, é demasiado alto para que esse modelo possa ser multiplicado (Durham, 1993). Esse problema, nos países desenvolvidos, foi enfrentado mediante processo de modernização gerencial, racionalizando gastos e avaliando custos. Além disso, ocorreu simultaneamente a diversificação do ensino superior e a diversificação das fontes de financiamento. Além das universidades tradicionais, foram criados outros tipos de instituições como os *Fachhochschulen* alemães ou os *Colleges* americanos. A verdade é que é possível manter instituições que ofereçam apenas um ensino de boa qualidade, sem os custos de manutenção da pesquisa básica ou tecnológica (Durham, 1993). Assim sendo, a antropóloga-educadora argumenta:

Uma política nacional para o ensino superior deve partir de uma visão realista da situação atual, em termos de características do sistema, dos problemas existentes e dos recursos disponíveis para superá-los. Não pode se restringir à questão das universidades federais, mas precisa contemplar o conjunto heterogêneo das instituições públicas e privadas e sua inserção nos diversos contextos regionais, reconhecendo a necessidade de diversificação e flexibilidade decorrente da complexidade do sistema (Durham, 1993, p. 9).

Em termos de contextos regionais, no começo da década de 1990, constatava-se acentuada desigualdade na distribuição de matrículas. Desigualdade entre as instâncias e entre as regiões. No primeiro caso, do total de 1.565.056 estudantes matriculados nas instituições de ensino superior, 20,4% estavam na esfera federal, 13,0% na estadual, 5,3% na municipal e 61,3% no ensino privado. Quanto à pós-graduação, a diferença inter-regional era ainda mais acentuada, pois as Regiões Norte e Nordeste, juntas, possuíam apenas 1,8% do total de 41.604 alunos matriculados em programas de mestrado e doutorado.

A posição do MEC, ao tempo do ministro Goldemberg, era a de que o modelo em curso, que tem suas origens na década de 1950, de orientar os investimentos federais para a criação e manutenção de grandes universidades públicas e gratuitas, se foi necessário, por um lado, em função de seu papel no desenvolvimento social e econômico, por outro, criou distorções que precisavam ser corrigidas. Entre as distorções, Durham destacava a bandeira ideológica da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, que não levava em conta as diferenças reais existentes, como também os limites gerados pela concentração de investimentos no modelo existente, que vinha impedindo o setor público de atender à demanda massiva por ensino superior. Em decorrência, a verdade é que, concluía Durham, sem que tivesse existido uma política deliberada nesse sentido, o setor privado acabou por dar vazão à demanda por ensino de massa, que é próprio das sociedades modernas. Daí a necessidade de rever a política de educação superior, tanto para atender à expansão do atendimento como para garantir ensino e pesquisa de qualidade. A multiplicação do modelo existente não permitia alcançar estes objetivos, ponderava Durham (1993).

Acrescente-se que o modelo era considerado muito dispendioso. Em 1990, as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) consumiam 78% do total das dotações do Tesouro destinadas ao Ministério da Educação, o que possibilitava o atendimento de apenas 1/4 de todas as matrículas. Apesar de consumirem a maior parte do orçamento federal da educação, as Ifes não exibiam produção científica correspondente. Das 52 instituições federais existentes, somente seis tinham mais de 30% do corpo docente com doutorado, e dos 184 programas de doutorado, apenas 16 eram sediados na Região Nordeste (MEC, 1992). O custo-aluno-ano das universidades federais poderia oscilar entre 4 mil e 8 mil dólares, enquanto o custo-aluno-ano da educação básica estava em torno de 150 dólares (Schwartzman *et al.* 1993). Somente as universidades estaduais de São Paulo possuíam mais de 50% do corpo docente com doutorado, o que explicava a concentração de pesquisas nessas instituições. Nas universidades federais, apenas 16,63% dos professores possuíam o doutorado.

Sendo o desenvolvimento da pesquisa insuficiente para explicar o alto custo das Ifes, Durham procurou explicações na análise da utilização dos recursos humanos, pois essas instituições consumiam mais de 90% de seu orçamento com despesa de pessoal. Particularmente grave, em relação a custos, era a aposentadoria precoce com salário integral. A aposentadoria aos 25 anos para as docentes mulheres e aos 30 para os homens, além de estabelecer uma diferença entre homens e mulheres que não mais se justificava, ocultava um paternalismo insustentável, com o agravante de interromper a carreira de professores em plena atividade e produção científica (Durham, 1993).

Diante desse quadro de distorções diagnosticadas de custo-produvidade, sobressaía a imperiosa necessidade de fomentar a expansão. Alertava Durham:

Em termos de equidade social, é indispensável levar as universidades a abrirem cursos noturnos em áreas de grande demanda, de modo a permitir à população que trabalha o acesso ao ensino superior gratuito [...]. Um aumento razoável da matrícula poderia reduzir substancialmente os custos relativos, justificando o vulto dos recursos que as universidades federais consomem (Durham, 1993).

Além dos problemas e desafios que a gestão Goldemberg tinha o propósito de enfrentar, existiam outros de dimensões não desprezíveis. Entre eles, o do regime jurídico único, a estabilidade no emprego, a escolha de dirigentes e o problema da isonomia e da heterogeneidade. O primeiro caso, o do regime único, devido à sua complexidade legal, vinha favorecendo processo de busca permanente de vantagens salariais. Sentenças as mais diversas conduziam à diferenciação interna de salários; no caso da estabilidade, se o concurso público evitava o clientelismo e o nepotismo, não garantia, entretanto, a dedicação posterior do docente. A rigor, a estabilidade deveria ser o coroamento da carreira, e não a sua condição prévia (Durham, 1993).

Em relação à escolha de dirigentes, se, por um lado, as eleições diretas tripartites (herança parcial de Córdoba)<sup>2</sup> evitavam a interferência externa, por outro, na medida em que a solução brasileira substituiu a participação de ex-alunos, que existia na proposta de Córdoba, por funcionários, introduziram no processo decisório, com grande peso, um segmento de vinculação tênue com os valores e as prioridades acadêmicas. Ademais, o processo de eleições diretas na academia permite que grupos minoritários de militantes políticos organizados adquiram peso desproporcional nas eleições de dirigentes universitários (Durham, 1993).

No que concerne à heterogeneidade e à isonomia, a gestão Goldemberg posicionou-se no sentido de que, associado aos problemas de alto custo e baixo rendimento das IES, vinha ocorrendo contradição profunda entre uma política e uma orientação de tratamento indiferenciado e isonômico, de um lado, e, de outro, um conjunto de instituições e regiões extremamente heterogêneas. Uma dessas contradições é a de que a carreira única e o financiamento, isonômico e disperso, deveriam pressupor uma produção científica uniforme – que não existia. A questão da heterogeneidade era imprescindível para uma avaliação realista da situação das universidades e das possibilidades de melhorá-las (Durham, 1993).

Muitas das ideias sobre a universidade, defendidas por Durham e Goldemberg, já haviam sido contempladas pelo relatório elaborado pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, publicado em 1985, sob o título *Uma nova política para a educação superior brasileira*.<sup>3</sup> Todavia, é importante salientar que, na publicação

---

2 Em 1918, os estudantes da Universidade de Córdoba, na Argentina, se rebelaram e ocuparam a reitoria, protestando contra os velhos métodos e conseguiram promover uma reforma universitária sem precedentes na história da educação superior latino-americana.

3 Essa comissão foi constituída pelo presidente José Sarney, por intermédio do Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985, sendo ministro da Educação o senador Marco Maciel. Foi presidida por Caio Tácito e teve como relator Simon Schwartzman. Os demais participantes foram: Amilcar Tapiassu, Bolívar Lamounier, Carlos Nelson Coutinho, Clementino Fraga Filho, Dom Lourenço de Almeida Prado, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo De Lamonica Freire, Fernando Sarmento, Francisco J. Alfaya, Guiomar Namo de Mello, Haroldo Tavares, Jair P. dos Santos, Jorge Gerdau Johannpeter, José Leite Lopes, José Arthur Gianotti, Luiz Eduardo Wanderley, Marly Moisés Silva Araújo, Paulo da Silveira Rosas, Roberto Cardoso de Oliveira, Romeu Ritter dos Reis, Ubiratan Borges de Macedo e José Eduardo Faria (secretário-executivo).

final desse relatório, alguns participantes fizeram declarações de voto em separado, principalmente a respeito da questão da isonomia. O argumento utilizado em favor da isonomia foi na direção de que, além de não ferir o princípio da autonomia universitária, reforçava um dos pilares do direito trabalhista definido na legislação (MEC, 1985). No entanto, admitia a diferenciação pelo mérito, afirmando que seu prestigiamento poderia ser reforçado não apenas pela inclusão no plano de cargos e salários, como, ainda, pela concessão de incentivos salariais diferenciadores para aqueles servidores que, efetivamente, pudessem contribuir para o desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural das IES (MEC, 1985).<sup>4</sup>

A importância de trazer para a discussão a questão da diferenciação pelo mérito refere-se à sua atualidade. Trata-se de uma condição indispensável para o avanço das ciências, posição, aliás, esposada pelo *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932. Apesar disso, ainda hoje existem resistências corporativas que dificultam uma concepção mais lúcida e atual da universidade. Certamente, a promoção do diálogo e o livre confronto de ideias, com vistas a um objetivo maior, que é o desenvolvimento científico e tecnológico do país, poderão resultar em consensos sobre a importância do mérito.

De todas as considerações críticas feitas sobre o ensino superior durante a gestão Goldemberg, foi proposta uma nova política para esse nível da educação, sintetizada nas seguintes linhas de atuação: ampliação do número de alunos atendidos, melhoria do ensino, elevação do nível da qualificação do corpo docente e aumento da produção científica (Durham, 1993). No entanto, para atingir esses objetivos, sobressaía a necessidade de implantar, como fundamento e pré-condição de uma política eficaz, profunda alteração no relacionamento das universidades com o poder público, dando-lhes, através da autonomia plena, a flexibilidade necessária para enfrentar a crise. Além da autonomia, a política proposta implicava, também, a alteração do

---

<sup>4</sup> A declaração de votos em separado foi feita pelos seguintes membros da Comissão: Eduardo De Lamônica Freire, Fernando J. L. Sarmento, Jair Pereira dos Santos, Amílcar Alves Tapiassu, Francisco J. Alfaya, Carlos Nelson Coutinho, Marly Moisés Silva Araújo e Clementino Fraga Filho.

sistema de alocação de recursos, de forma a subordiná-lo à avaliação de desempenho das Ifes (Durham, 1993). A estratégia utilizada para atingir esses objetivos foi uma proposta de lei complementar apresentada pelo deputado Ubiratan Aguiar.

As principais inovações propostas pelo projeto do referido parlamentar incluíam um percentual fixo da receita de impostos destinado às universidades, com base em avaliação de desempenho. Cada universidade teria, também, a liberdade de definir seus níveis de remuneração, com base nos vencimentos estabelecidos pela carreira-padrão. Os docentes e funcionários técnico-administrativos poderiam ter adicionais de vencimento decorrentes de participação em projetos, mas não incorporáveis às remunerações. Como se pode observar, a proposta tornava indissociável a autonomia com avaliação do desempenho, com base em uma fórmula de cálculo elaborada a partir de indicadores que pudessem oferecer evidências concretas dos resultados alcançados.

Como defendiam Schwartzman, Durham e Goldemberg, o modelo que se buscou implantar para o sistema federal havia sido inspirado no que fora adotado anos antes pelo governo do Estado de São Paulo em relação à suas universidades. São Paulo atribuiu às suas três universidades um percentual fixo de impostos estaduais e deu-lhes total autonomia na gestão dos recursos, transferindo para elas as decisões sobre como melhor utilizá-los. No entanto, o sistema paulista não condicionava o repasse ao mérito. Não havia um sistema de acompanhamento e avaliação. A proposta do MEC procurava corrigir essa e outras distorções do sistema paulista (Schwartzman; Durham; Goldemberg, 1993).

Como a implantação de tal inovação depende de reformas legislativas de grande alcance – que chegaram a serem propostas –, não recebeu do governo o necessário empenho político. As reformas propostas deveriam substituir o sistema existente (Schwartzman; Durham; Goldemberg, 1993). A crise do *impeachment*, no entanto, impediu que essas ideias avançassem no plano das mudanças legislativas que eram indispensáveis. É sempre oportuno ressaltar que a escola, seja

em que nível for, é tradicionalmente uma instituição conservadora. As mudanças no campo da educação requerem estratégias diferenciadas para o enfrentamento de resistências. Propostas de inovações se perdem e se diluem, muitas vezes, por falta de preparação dos atores envolvidos – o que demanda tempo. As reformas na área da educação requerem mudança de mentalidade e de comportamento das pessoas envolvidas. É fundamental não ignorar a cultura das instituições escolares.

Em outros setores, a gestão Goldemberg esforçou-se em promover avanços, como no caso do ensino médio, cujo objetivo era incentivar sua diversificação para atender à diversidade de vocações e interesses, diretriz que se revela atual e necessária; em relação à formação de professores, defendeu a melhoria da remuneração e a revisão dos cursos de formação inicial e continuada, com vistas ao enlace entre teoria e prática. Não foram poucas as vezes em que manteve entendimento com governadores no sentido de oferecer apoio do MEC para a reestruturação de carreiras, visando a melhores condições de salário e de trabalho.

### **Considerações ainda incompletas**

Pode-se concluir este capítulo afirmando que Goldemberg levou para o MEC um conjunto de ideias e propostas que continuam atuais em muitos aspectos, como a questão do mérito acadêmico e a avaliação do desempenho das universidades; a redução da repetência, especialmente nas séries iniciais; a escola de tempo integral; a revisão das licenciaturas e das carreiras docentes e a diversificação e expansão do ensino médio. Seu curto período de gestão, somado à ausência de apoio mais consistente por parte do presidente Collor de Mello, e consideravelmente agravado pela crise política e ética que então se instalou no governo, em decorrência de seguidas denúncias de corrupção, impediu que fossem avante, pelo menos, algumas das propostas engendradas nessa fase. Todavia, Goldemberg tinha consciência de que, ao mesmo tempo que a sociedade espera do governo uma ação decisiva, que *resolva* todos os problemas do ensino, não se leva em devida conta que os instrumentos disponíveis no ministério são muito poucos e que sua capacidade de

atuação é restrita, considerando, ainda, no caso da educação básica, que a rede escolar é de responsabilidade dos estados e municípios, os quais possuem grande autonomia de ação (Goldemberg, 1993). Em outras palavras, com os mecanismos que estão à disposição, sobretudo os de financiamento, somados à ausência da divisão de responsabilidades prevista no Art. 23 da Constituição de 1988, ficaria muito difícil ao MEC dar respostas concretas às expectativas da sociedade no que se refere a um sistema público de educação, democrático e radicalmente inclusivo.

Propostas inovadoras demandam tempo. E esse tempo Goldemberg não teve. Reformas no campo da educação não podem, como observou Fullan, um dos estudiosos do tema, serem feitas “de cima para baixo”, e nem “de baixo para cima”. A mudança “de cima para baixo” não funciona, porque não consegue obter um grau adequado de apropriação, de comprometimento ou mesmo de clareza sobre a natureza da reforma; a mudança “de baixo para cima”, conhecida como “deixe mil flores desabrochar”, não produz sucesso, em nenhuma escala. As estratégias que são necessárias têm um “viés de ação” e buscam isso reconciliando e combinando as forças de cima para baixo com as de baixo para cima (Fullan, 2009). Para chegar a esse estágio de consenso, o tempo é decisivo.

Por último, sobressai, como oportuno acrescentar às conclusões de Fullan sobre as estratégias de mudança na área da educação, uma colocação secular e muito citada por pesquisadores comparativistas, feita por um dos pioneiros da educação comparada, Michael Sadler, no começo do século 20. No estudo dos sistemas educacionais, afirmou que não se pode esquecer que os fatos externos às escolas são ainda mais importantes do que os internos, sendo que estes são governados e interpretados por aqueles (Sadler *apud* Larsen).

## **Referências bibliográficas**

BRASIL. Ministério da Educação. *Uma nova política para a educação superior brasileira*. Brasília, DF: MEC-SESU, 1985.

BRASIL. Ministério da Educação. *Diretrizes gerais e recomendações para a formulação de projetos pedagógicos dos Ciacs*. Brasília, DF: MEC, 1991.

- BRASIL. Ministério da Educação. *Anuário Estatístico*. Brasília, DF: 1992.
- DURHAM, E. R.; GOLDEMBERG, J. *Uma política para o ensino superior*. Documento de trabalho 2/93. São Paulo: Nupes-USP, 1993.
- FULLAN, M. *O significado da mudança educacional*. Porto Alegre, RS: Artmed, 2009.
- GOLDEMBERG, J. O repensar da educação no Brasil (65-137). *Estudos Avançados*, São Paulo: IEA-USP, v. 7, n. 18, 1993.
- GOLDEMBERG, J. Entrevista ao programa *Roda Viva da TV Cultura*. São Paulo, 26 de agosto de 1991.
- SADLER, M. How far can we learn anything of practical value from the study of foreign educational systems? Paper presented at the Guildford Educational Conference, Christ Church, Oxford, 1900, *apud* LARSEN, M. A. Comparative education, postmodernity and historical research: honouring ancestors (1045-1060). In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A.; UNTERHALTER, E. *International handbook of comparative education*. Part 2. London: Springer, 2009.
- SCHWARTZMAN, S.; DURHAM, E.; GOLDEMBERG, J. *A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação*. 5. ed. São Paulo: Nupes/USP, 1993.



---

## **Capítulo IV**

---



Murílio de Avellar Hingel: Ministro de Estado da Educação (01/10/1992 a 01/01/1995)

## MURÍLIO HINGEL: UM MESTRE-ESCOLA NO MEC

Célio da Cunha  
Ana Paula de Siqueira Gaudio  
Renato de Oliveira Brito

A educação em nosso país só voltará a viver dias melhores quando todos nós, educadores – desde o professor do ensino fundamental ao ministro de Estado – colocarmos em prática a tese de que, ao fim de um ano letivo, assim como de um mandato presidencial, se não devemos pensar em continuísmo, precisamos pensar em continuidade. Só assim os projetos terão vida própria e condições favoráveis de florescer no futuro.

Murílio Hingel, 1994a.

### **Introdução**

Itamar Franco assumiu a Presidência da República de forma interina, entre outubro e dezembro de 1992, depois do *impeachment* de Fernando Collor de Mello e, em caráter definitivo, em 29 de dezembro de 1992. Em seu primeiro pronunciamento à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no dia 30 de dezembro de 1992, assumiu compromissos importantes, revelando profundo conhecimento dos problemas nacionais e expressando visão de estadista sobre o futuro do país. Entre os pontos que podem ser considerados fundamentais para a política de educação, ressaltou o fato de a Nação ter recuperado os postulados éticos que cimentam e suportam a estrutura dos estados e de ter atingido aquele ponto de sua maturidade histórica, o qual não admite retrocessos (Franco, 1992).

Durante as primeiras semanas de sua interinidade, Itamar iniciou a composição de seu governo nomeando para assumir a pasta da Educação um mestre-escola, o professor Murílio de Avellar Hingel. Nascido na cidade do Rio de Janeiro, em 5 de abril de 1933, mudou-se muito cedo para a cidade mineira de Juiz de Fora, onde realizou a maior parte de seus estudos e construiu sua carreira de professor e educador. Licenciado em Geografia e História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), exerceu por muitos anos nessa universidade a função de professor de História. Foi também diretor da Faculdade de Filosofia da UFJF e secretário de Educação do município de Juiz de Fora, ao tempo em que Itamar Franco era o prefeito municipal. Foi durante esse período que teve origem a admiração do presidente Itamar Franco pelo trabalho e pela conduta ética e altaneira de Hingel no campo da educação. Segundo o jornalista Freire (2011), Hingel fora nomeado por questões técnicas, pois o presidente Itamar Franco confiava no seu plano de trabalho.

Sua designação para o Ministério da Educação (MEC) gerou, de início, algumas surpresas e até mesmo indiferenças. Hingel não era conhecido no Brasil. Pouco se sabia, por exemplo, de sua luta em defesa dos ideais da democracia, sobretudo no período da ditadura, ocasião em que ele, na UFJF, deu guarida a estudantes e líderes sindicais perseguidos pelo regime militar, tendo sido inclusive preso numa emboscada, em 1966; tampouco sobre seu desempenho à frente da Secretaria de Educação de Juiz de Fora. No entanto, era um grande conhecedor da área educacional. O depoimento de Carlos Xavier, seu chefe de Gabinete no MEC, descreve a chegada de Hingel ao Ministério:

Quando o ministro Hingel chegou para ocupar seu cargo no Ministério, este não era um “mundo desconhecido” para ele e nem os seus colegas da educação o desconheciam. A verdade é que o professor Murílio trazia em sua bagagem uma larga experiência de vivências da ação local, regional e nacional no campo da educação e da cultura. Ele trabalhava também em um projeto nacional

do MEC que operava no Brasil inteiro, o “Pró-Município”. De volta como ministro, ele pôde então reencontrar ex-colaboradores e colegas em diversos setores, alguns trabalhando como secretários de Educação nos estados ou municípios. Dada a sua vocação municipalista, conhecendo de fato a aldeia, o ministro pôde ter uma visão nacional do problema educacional brasileiro muito mais facilmente e, assim, lançar as primeiras sementes da descentralização do antigo sistema que se esgotava (Xavier, 2004, p. 124).

Bastou, no entanto, sua primeira reunião com os dirigentes do MEC para que as dúvidas iniciais, desconfianças e indiferenças fossem se dissipando e se convertendo em expectativas promissoras. Com convicção, definiu as primeiras medidas e a disposição de governar o MEC com a participação dos funcionários. É provável que tenha sido um dos ministros, na história do MEC, que maior número de funcionários, em função de confiança, conservou em seus cargos. Levou poucos assessores e funcionários para colaborar em sua gestão, de modo geral, profissionais competentes e compromissados com a educação.

A nomeação de Murílio Hingel ao MEC, segundo Maria José Vieira Féres (2004), configurava-se como o rompimento da tradição de colocar à frente do ministério “políticos detentores de votos ou alinhados com os interesses da elite governante” (Féres, 2004, p. 302). Finalmente, um educador, um mestre-escola, era o dirigente maior da educação nacional.

### **A conjuntura nacional e o Governo Itamar Franco**

O início do governo Itamar Franco se deu em um contexto pouco favorável para o Brasil, tanto no âmbito da política e da economia interna quanto em perspectiva internacional. De forma contrária a Collor de Mello, Itamar Franco chegou à presidência da República com “uma contingência da crise de legitimidade que se abatera sobre

o Poder Executivo” (Hirst, Pinheiro, 1995, p. 10), tornando-se inadiável a recuperação da confiança da sociedade brasileira, abalada que fora pelas denúncias do quadro ético do governo anterior. Acrescente-se, em termos de conjuntura econômica, como bem sintetizou o Plano Decenal, o longo período de recessão econômica e de instabilidade na economia que redundou em níveis crescentes de desigualdade social e regional, fazendo do Brasil um dos países mais perversos em distribuição de renda. O número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta havia aumentado de 29,5 milhões para 39,2 milhões, com a maior parte deste contingente (56%) localizada na Região Nordeste (Brasil. Plano Decenal, 1993). No panorama internacional, os efeitos da globalização econômica na reestruturação produtiva desafiavam de forma crescente os países menos desenvolvidos como o Brasil, sobretudo em decorrência da magnitude da pobreza absoluta e dos números surpreendentes do atraso educacional, fatores que, certamente, se colocavam como obstáculos à inserção internacional do país.

Em seu primeiro pronunciamento à Nação, o então presidente Itamar Franco demonstrou visão lúcida sobre os caminhos que deveriam ser trilhados depois da crise política em decorrência do *impeachment* do presidente Collor de Mello. Sem assumir posições radicais, mas consciente de que avanços dependeriam de um mínimo de consensos políticos, Itamar teve a sabedoria de buscar a conciliação, mas, ao mesmo tempo, abrir espaços para algumas reformas que haviam se tornado imperativas e inadiáveis – como a reforma econômica – em face da urgente necessidade de conter o surto inflacionário e o progressivo empobrecimento do país. Nesse sentido, um parêntese se torna oportuno. Em maio de 1993, Itamar Franco teve a intuição e a visão clínica de transferir Fernando Henrique Cardoso do Ministério das Relações Exteriores para a pasta da Fazenda, o que possibilitou a criação do Plano Real. Itamar Franco percebeu que o prestígio intelectual e a ampla visão do desenvolvimento do país credenciava o eminente sociólogo para enfrentar o desafio da inflação crônica que vinha impedindo o país de promover as mudanças que se tornavam urgente, com vistas à estabilidade e à sustentabilidade social e econômica.

Apesar das dificuldades, como a queda do PIB em 3,7 %, de 1989 a 1992, era necessário manter a crença nas possibilidades de recuperação. Itamar Franco deixou clara a necessidade de garantir os compromissos firmados com os credores internacionais; comprometeu-se com a reestruturação do Banco Central para o melhor desempenho na tarefa de estabilização da moeda; assegurou a continuidade de privatização de empresas estatais, porém com orientação ética e sem afetar as questões estratégicas de Estado; defendeu a abertura das fronteiras do país à competição internacional, mas sem renunciar à soberania, seguindo os princípios da política externa desde os tempos de Rio Branco; sobrelevou a importância do desenvolvimento sustentado e da aliança entre meio ambiente e desenvolvimento; destacou a necessidade de apoio da intelectualidade brasileira e ressaltou a contribuição dos pesquisadores e cientistas; por último, sublinhou a relevância da educação e dos professores, cujo respeito que se deve dar a eles não se resume na retórica do reconhecimento do governo e da sociedade (Franco, 1992).

Procurou na fase inicial de seu governo dispensar maior atenção aos problemas internos. Hirst e Pinheiro (1995) observaram que, definitivamente, o pensamento de Itamar estava voltado para o desenvolvimento do país e a afirmação de valores democráticos, de sentido universalista. O processo de *impeachment* do Governo Collor de Mello se, por um lado, havia traumatizado o país, por outro, havia deixado um enorme saldo sobre a importância da condução ética das questões públicas.

Mesmo sem ter dado prioridade à agenda externa, o governo Itamar não descuidou da política internacional (Hirst; Pinheiro, 1995). Nos foros multilaterais, em especial, os das Nações Unidas, o governo de Itamar intensificou sua ação. Na educação, as propostas resultaram da inclusão brasileira no debate internacional da Declaração de Jomtien, aprovada na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990. O governo brasileiro acatou suas principais determinações e deu início à elaboração do Plano Decenal de Educação. Outra ação foi dar seguimento às negociações com o bloco regional do

Mercosul. A política externa brasileira propôs conjugar a agenda para o desenvolvimento com a agenda para a paz, visando à superação do subdesenvolvimento e da pobreza.

### **Os números desafiadores da educação brasileira**

A abrangência dos desafios educacionais do Brasil no início dos anos 90 do século 20, concentrados, sobretudo, na educação básica, era fruto de omissão secular. Diferentemente de outros países que, inspirados nas ideias iluministas e no exemplo de Maria Tereza, da Áustria e Frederico II, da Prússia, que tornaram a educação primária obrigatória e patrocinaram a entrada do Estado na educação, em meados do século 18, Portugal e suas colônias, malgrado o esforço do Marquês de Pombal em reformar as instituições de ensino, não conseguiu colocar Portugal à altura das ideias e das mudanças renovadoras da época. No século subsequente ao das Luzes, muitos países deram início à estruturação de sistemas públicos de educação, inclusive alguns de nossos vizinhos, como a Argentina e o Uruguai. O Brasil, mesmo tendo proclamado sua Independência, em 1822, esteve ausente do chamado “século da pedagogia”, para usar a expressão de Franco Cambi,<sup>1</sup> ou seja, o século 19, que foi uma etapa da história educacional de grandes avanços pedagógicos e de grandes educadores como Pestalozzi, Froebel, Herbart, entre outros. Mesmo depois do advento do regime republicano, em 1889, a omissão continuaria. Só nos últimos decênios do século 20, o Brasil, de fato, começaria a perceber a importância da educação básica, para isso tendo sido decisivo tanto a promulgação da Constituição de 1988, como também o impulso tomado pela globalização econômica e financeira, depois a queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, que inclinou a balança do poder mundial para o lado dos defensores da democracia e do livre mercado (Friedman, 2014).

Os déficits de qualidade e de inclusão acumulados ao longo da história eram assustadores. E, na medida em que as primeiras avaliações

---

<sup>1</sup> Cambi, Franco. *História da pedagogia*. São Paulo, Unesp, 1999.

da educação básica em escala nacional começaram a revelar o baixo desempenho escolar dos estudantes brasileiros e os elevados índices de repetência, evasão e exclusão, a fragilidade da política educacional do país se tornou visível, mostrando os efeitos da omissão histórica. Com a divulgação pela imprensa falada e escrita dos números e índices do atraso, as lideranças do poder público e da sociedade civil, por vezes surpresas diante da situação crítica da educação nacional, começaram também a tomar consciência da dimensão dos desafios que precisariam ser enfrentados para assegurar o direito à educação, estabelecido pela Constituição de 1988 (Brasil, 2014), como, ainda, para assegurar ao país inserção altaneira no novo panorama da reestruturação mundial.

À época, a imprensa brasileira, mais consciente da importância da educação básica para o país, diante do quadro desolador da educação nacional, passou a exercer papel mais proativo no setor, intensificando denúncias e cobranças e, desse modo, pressionando e contribuindo de forma mais permanente para que o poder público, sobretudo o Executivo e o Legislativo, tomasse providências urgentes no sentido de dotar o país de políticas públicas de educação que pudessem saldar as dívidas da exclusão e colocar o país no circuito, talvez, de um novo iluminismo de vertente social.

Depois da Constituição de 1988 e no começo da década de 1990, a realidade da educação brasileira apresentava um quadro de problemas crônicos persistentes, privando o país de aprendizagens e competências indispensáveis ao desenvolvimento técnico, científico, social e econômico. Os dados que seguem exemplificam a situação existente com a qual teve de se defrontar Murílio Hingel, no início de sua gestão.

### **Educação infantil e fundamental**

No ano de 1989, no universo de 23.116.078 crianças, na faixa etária da educação infantil de 0 até 6 anos de idade, havia sido atendido somente o total de 4.043.570 (17,5%) de crianças, restando sem atendimento 19.072.508 (82,5%) delas. Os dados da Tabela 1 permitem melhor visualização desse cenário:

**Tabela 1 – Brasil: população infantil e ensino pré-escolar (1989)**

Crianças de 0 a 6 anos	Crianças atendidas		Total de atendimentos
	0 a 4 anos	4 a 6 anos	
23.116.078 (100%)	667.736 (2,9%)	3.375.834 (14,6%)	4.043.570 (17,5%)

Fonte: Fundação IBGE e MEC (1993).

Na educação fundamental, de acordo com o relatório do MEC (Brasil, 1993), o atendimento à demanda revelava-se insuficiente, particularmente nas áreas rurais mais pobres, na periferia das metrópoles e no Nordeste brasileiro. Foi estimado que cerca de 10% das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos nunca foram à escola, e que 2,4 milhões de crianças e adolescentes se encontravam fora dela. A pobreza foi identificada como a principal causa pelo absenteísmo escolar, ocasionado pelo alto índice de evasão e de repetência. A dificuldade de acesso físico também foi um dos fatores impeditivos do acesso escolar.

Na faixa etária de 7 a 14 anos, cerca de 3,5 milhões de crianças ainda permaneciam sem oportunidades de acesso ao ensino fundamental. Somente 2/5 dos estudantes concluíam as quatro séries iniciais, e menos de 1/4 as concluíam sem repetência. Os efeitos dessa exclusão se traduziam na reduzida escolaridade média da população e no grande contingente de adolescentes e adultos subescolarizados que, devido a isso, se defrontavam com diferentes obstáculos para sua incorporação social e econômica. Além disso, as estatísticas vinham mostrando que do universo de 17,5 milhões de adultos analfabetos, com idade superior a 15 anos, apenas 4,1 milhões pertenciam ao grupo economicamente mais ativo (Brasil. Plano Decenal, 1993).

Adicione-se a elevada heterogeneidade das condições de oferta entre várias unidades federadas e, entre elas, a dualidade entre escolas rurais e urbanas e entre rede estadual e municipal. Mais de 4,5 milhões de alunos estudavam em escolas com três e quatro turnos, em jornadas escolares reduzidas, recebendo precária atenção pedagógica. Cerca de 180 mil

escolas, que atendiam 25% dos alunos, não possuíam padrões mínimos de funcionamento, e das 50 mil escolas com mais de quatro salas de aula e seriação completa, a carência dos meios era mais aguda. Do ponto de vista pedagógico, práticas equivocadas de avaliação aumentavam a reprovação e registrava-se uma enorme variabilidade nos objetivos de aprendizagem propostos.

Em relação ao magistério, um dos pontos mais críticos da história educacional brasileira no início dos anos 1990, o salário médio dos professores do ensino fundamental não passava de US\$ 200 mensais, porém, com grandes variações entre regiões e sistemas de ensino. A pouca atração desses padrões de remuneração impedia, por parte dos graduados do ensino médio com melhor desempenho acadêmico, a escolha profissional para o magistério (Brasil. Plano Decenal, 1993).

Além disso, a marcante pesquisa realizada por Maria Helena de Souza Patto sobre o fracasso escolar brasileiro tinha colocado em evidência que a escola pública vinha falhando em sua missão maior de alfabetizar e educar as crianças das camadas populares, excluindo-as precocemente de seu interior, por intermédio de um mecanismo de rejeição que operava duplamente, pois a escola não aceitava a criança como ela era, e a criança não aceitava a escola tal como ela funcionava. O fracasso da escola pública configurava-se como o resultado inevitável de um sistema educacional congenitamente gerador de obstáculos à realização de seus objetivos. A rigor, o país estava diante de um sistema educacional organizado segundo princípios que o tornavam essencialmente perverso (Patto, 1990).

### **Ensino médio e educação técnica e profissional**

Em relação ao ensino médio geral, a Constituição de 1988 determinara ao Estado garantir a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (Brasil, 1988). A meta de universalização desse nível do ensino deveria ser alcançada a médio e longo prazo, considerando as diferenças regionais e algumas situações específicas dos entes federados responsáveis pela educação básica. No inicio da

década de 1990, a matrícula da população escolarizável dessa última etapa da educação básica (faixa etária de 15 a 19 anos) correspondia apenas a 15,6% dos 14,6 milhões de jovens brasileiros, percentual bem abaixo do percentual da maioria dos países da América Latina. Ademais, a baixa produtividade do ensino médio vinha se mantendo inalterada há vários anos. Não havia uma política definida para o ensino médio, a não ser sua função preparatória para a educação superior. A tentativa de formular uma política para o ensino médio, concluída em 1988 pela extinta Secretaria de Ensino de 2º Grau, não foi avante. Em que pesem algumas contradições da proposta formulada à época, ela tinha alguns pontos positivos, entre eles, a necessidade de superar o dualismo entre educação geral e educação técnica, entre teoria e prática e, bem assim, assegurar recursos específicos para essa etapa da educação básica, sem o que seria impossível fortalecer a sua identidade (Brasil. MEC, 1989). Com pouca oferta, o ensino médio continuava seletivo do ponto de vista socioeconômico, pois apenas 15,6% dos alunos pertenciam a famílias com renda mensal abaixo de três salários mínimos, e 65% originavam-se daquelas cujos rendimentos eram maiores do que cinco salários mínimos. E 53% dos alunos frequentavam cursos noturnos por terem de trabalhar durante o dia. Ainda mais grave, boa parte deveria pagar pelos estudos, pois a rede pública não tinha capacidade de atender toda a demanda (Brasil. MEC, 1993a).

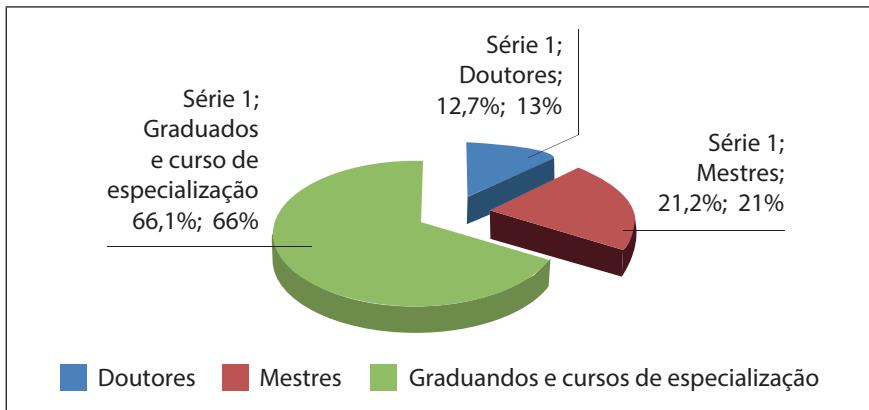
Os problemas de qualidade do ensino médio começavam no ensino fundamental, especialmente da 5ª à 8ª série, nas quais se agravavam as deficiências. Faltava aos alunos preparo adequado para a aquisição organizada de conhecimentos. A situação se agrava devido à ausência de infraestrutura das escolas, o que contribuía para o mau desempenho escolar. É certo que existiam exceções, porém, poucas em cada unidade da Federação, que, juntamente com as boas escolas técnicas federais, ajudavam a preparar os estudantes para o ingresso na universidade. Havia também a dualidade entre escola diurna e escola noturna, sendo que a primeira acolhia alunos de famílias com renda mais alta (Brasil. MEC, 1993a).

Outrossim, as escolas técnicas federais e as escolas mantidas pelo chamado Sistema S, diferentemente das demais do sistema regular, público ou privado, tinham conseguido avanços significativos nos últimos anos. Embora não se livrassem dos vícios da seletividade socioeconômica e ainda estivessem distantes de atender plenamente à demanda potencial, a educação técnica e tecnológica liderada pelas escolas técnicas federais e pelo Sistema S (Senai e Senac, principalmente) vinham aprimorando a eficácia e ampliavam seu papel no desenvolvimento nacional (Brasil. MEC, 1993a) e até mesmo no desenvolvimento de outros países, já que a experiência do Sistema S passou a ser aproveitada por vários países latino-americanos e africanos. Nesse lado da política educacional, despontava como urgente a reforma da educação profissional, técnica e tecnológica, em face das novas demandas postas por um mundo de economia crescentemente globalizada e que passava a requerer profissionais com perfis diferenciados. Nessa reforma deveria ser levado em conta o pressuposto básico de que a educação técnica e tecnológica não se distinguisse pela divisão em níveis e modalidades de ensino, mas pelo caráter global e uno da formação profissional, a qual, por sua vez, deveria não apenas se voltar para os setores produtivos – sua finalidade precípua –, mas, também, preparar para o exercício da cidadania, missão maior da educação (Brasil. MEC, 1993a).

## **Educação superior**

Ao final dos anos de 1960, o ensino de terceiro grau encontrava-se num impasse. Grandes contingentes de egressos da escola média batiam-lhe às portas, e a dramática insuficiência de vagas tornava ainda mais intolerável o filtro dos exames vestibulares. A saída, não necessariamente a solução, foi apostar tudo na expansão da oferta. O modelo de desenvolvimento vigente favoreceu a opção. Era necessário formar técnicos que atendessem à demanda adicional gerada pelo rápido crescimento econômico. E a crença do “Brasil grande” inflava o orgulho nacional, induzindo à aceitação e mesmo à participação em empreitadas que em outra circunstância pareceriam impossíveis. A rede pública,

majoritariamente formada por universidades federais, não tinha como responder ao desafio expansionista. A missão foi, então, confiada ao ensino privado, beneficiado por radical afrouxamento dos critérios de autorização de funcionamento de novos estabelecimentos e cursos, o que levou a um disforme crescimento do setor, com a massificação da oferta de vagas em faculdades desprovidas de condições para desempenhar seu papel (Brasil. MEC, 1993a). Dessa forma, o atendimento à demanda foi sendo cada vez mais entregue às escolas isoladas de pequeno porte e operação deficiente, sem laboratórios e bibliotecas, sem corpo docente qualificado e muitas vezes de tempo parcial. Foi a época da proliferação das “faculdades de fim de semana”. Tal dano manteve-se até o começo dos anos de 1980, quando o governo federal passou a dificultar as concessões de autorização para funcionamento e a não mais reconhecer cursos e diplomas de escolas que não possuíssem o necessário credenciamento do MEC. Todavia, essa política expansionista deixou um legado expressivo com 894 instituições de ensino superior (IES), das quais 222 públicas. As demais pertenciam a entidades confessionais, grupos privados e instituições não governamentais de diversas naturezas. Em 1991, somente 99 instituições estavam organizadas em universidades, sendo 37 federais, 19 estaduais, 3 municipais e as restantes, privadas. O contingente humano envolvido diretamente no ensino superior brasileiro era marcante, com quase 1,6 milhão de discentes, atendidos por 134,5 mil professores. Quanto à qualidade, porém, o cenário confirmava os temores dos críticos da onda expansionista, ou seja, a expansão tinha se processado sem levar em conta critérios básicos de desempenho. No que se referia à capacitação do corpo docente, por exemplo, somente 12,7% dos professores possuíam título de doutor e 21,2% o de mestre, os demais eram apenas graduados, por vezes com cursos de especialização (Brasil. MEC, 1993a), conforme indica o gráfico seguinte.



**Gráfico 1 – Titularidade docente – Brasil**

Fonte: MEC, 1993

Em relação ao financiamento das universidades e demais instituições federais de educação superior, no começo da década de 1990, havia uma discrepância que passou a ser objeto de algumas críticas: 3/4 dos recursos do MEC, oriundos do Tesouro Nacional, estavam sendo destinados à educação superior. A Tabela 2 apresenta a distribuição inicial desses recursos (ano de 1992) entre os vários níveis de ensino, em que se tornava claro o desprezo pela educação básica.

**Tabela 2 – Orçamento inicial do MEC (1992 – Tesouro Nacional)**

Nível	Milhões de dólares	%
Ensino básico	410	10
Ensino médio	408	10
Ensino superior	3000	75
Outros	163	5
<b>Total</b>	<b>3.981</b>	<b>100</b>

Fonte: MEC-SAG-CPS.

De acordo com Goldemberg, um dos críticos dessa assimétrica distribuição de recursos, a verdade era que, com a responsabilidade pela manutenção das instituições federais de ensino superior, não sobrava

recursos ao MEC para os demais níveis de ensino, fato que raramente preocupava legisladores e a própria sociedade (Goldemberg, 1993). Tratava-se de uma omissão secular que vinha desde o Ato Adicional de 1834, que delegou aos estados e municípios a obrigatoriedade de financiar a educação básica.

Em relação ao corpo docente, as instituições federais concentravam 46% dos doutores e 50% dos mestres do país e somente a Região Sudeste possuía 72,6 % dos doutores e 54,6% dos mestres, sendo considerada a mais desenvolvida quanto ao critério qualificação. Quase a totalidade (97,1%) dos recursos com que contava a União para o ensino de terceiro grau foi destinada às instituições federais (Ifes), e sua repartição inter-regional era proporcional à distribuição dessas instituições entre as regiões brasileiras.

Outra grande contradição da educação superior brasileira foi a ocupação das vagas das instituições públicas de ensino, gratuitas, como as universidades federais, preenchidas por alunos de famílias oriundas da classe média e alta, enquanto os estudantes de baixa renda estudavam em instituições particulares. De acordo com o MEC (Brasil, 1993a), a grande maioria dos estudantes de baixa renda pagava mensalidades por um serviço em geral fraco, mas que oferecia um diploma de validade nacional.

### **As grandes linhas de políticas e de programas educacionais**

Quando Murílio Hingel assumiu a pasta da Educação, em 1º de outubro de 1992, o MEC encontrava-se “dominado há anos por facções políticas conservadoras que se sustentavam em práticas clientelísticas e assistencialistas, com pouca ou quase nenhuma atenção a critérios técnicos universalizantes” (Melo, 2004, p. 100-101). Mais do que isso:

O MEC não planejava, como é de sua competência na ordenação do sistema nacional; não tinha programas que merecessem essa classificação; e realizava só projetos pontuais, quando não única e exclusivamente obras de

atendimento vicário. Hingel reativou o planejamento ministerial (Melo, 2004, p. 100-101).

Hingel tinha consciência de que o tempo era curto para a solução dos inúmeros desafios educacionais brasileiros, mas estava convicto da urgência em dar seguimento ao trabalho em curso. Aproveitou, sempre que possível, decisões e medidas de seus antecessores e evitou críticas aos ministros anteriores. No começo de sua gestão, tomou providências no sentido de dinamizar a tramitação do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Congresso Nacional, pois o longo e tortuoso processo legislativo que envolvia o projeto de LDB, começado em 1988, se encontrava ainda na Comissão de Educação e Cultura da Câmara. Depois de sucessivas articulações com o Parlamento, conseguiu incluí-lo na pauta da convocação extraordinária do Legislativo (Barbosa, 2004).

No plano interno, estabeleceu uma agenda de trabalho objetiva, disciplinada e de resultados. Seu estilo era democrático, aberto a sugestões e ponderações, mas exigia rigor e pontualidade. Para Antonio J. Barbosa, com a ascensão e liderança de Hingel, o MEC recuperou sua capacidade de pensar e planejar a educação brasileira de forma global, propondo uma política nacional de educação, respeitando e valorizando a autonomia dos entes federativos (Barbosa, 2004).

Os resultados de um mês de trabalho de Hingel frente ao MEC foram retratados na síntese elaborada por Gilson Rebello.

A assinatura de mais de 600 convênios que tinham deixado de ser firmados desde o início daquele ano. A proposta para a realização de reuniões dos delegados regionais com os novos prefeitos para orientá-los sobre o processo de liberação de verbas e a criação de uma nova sistemática de liberação de recursos para agilizar o processo.

Além disso, reavaliou o projeto dos Ciacs, que passaram a se chamar Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caics), prevendo a construção, em 1993,

de 350 unidades, ao contrário dos 1.200 aprovados pelo governo anterior.

Garantiu mais vagas para os trabalhadores, ao recomendar às universidades a criação de novos cursos noturnos e a matrícula isolada em outras disciplinas nas instituições federais para os profissionais formados.

Um total de 25 milhões de livros escolares já estava sendo distribuído para o ano letivo de 1993. Para a merenda escolar, servida diariamente a 31 milhões de crianças, Murílio conseguiu R\$ 220 bilhões do Finsocial (Rebelo, 2004, p. 85).

De forma gradual, porém com segurança e disciplina, a gestão Murílio Hingel conseguiu no espaço de pouco mais de dois anos, deixar um legado de realizações que serão descritas e comentadas a seguir e que podem ser consideradas fundamentais para o clima de mudança e renovação que se instaurou na educação nacional a partir de sua gestão (Rebelo, 2004, p. 85).

### **Plano Decenal de Educação para Todos e o Pacto pela Valorização do Magistério**

Ao tomar posse no Ministério da Educação, o ministro Murílio Hingel defrontou-se logo com a urgência de elaborar um plano de educação para todos, conforme recomendado pela Conferência de Jomtien, realizada em março de 1990, na Tailândia. Este evento havia sido convocado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e do Banco Mundial (BM), com o objetivo de inaugurar uma nova fase na política educacional dos países, para enfrentar, no campo da educação, os desafios postos pelo impulso que estavam tomando a globalização econômica e a mundialização das

atividades humanas. O Brasil participou da Conferência de Jomtien enviando uma delegação oficial sob a coordenação do MEC, mas a ideia de um plano não avançou devido aos percalços dos anos iniciais de Collor de Mello. Dessa conferência resultaram posições consensuais e de luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos, sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos (1993) e que deveriam ter desdobramento em cada país mediante a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Contudo, o Brasil não havia feito seu plano.

Somente em 1993, quando o ministro Hingel esteve na China participando da Conferência de Educação para Todos, convocada pela Unesco para avaliar os avanços da Declaração de Jomtien (1990), é que ele foi informado sobre o compromisso também assumido pelo Brasil de elaborar o seu plano decenal de educação.

Ao retornar, o ministro determinou a imediata elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2002, culminando na publicação da Portaria nº 489, de 18 de março de 1993, que instituía a Comissão Especial, sob a coordenação da Secretaria de Educação Fundamental, designando Célio da Cunha para coordená-la. A primeira providência foi o desenho de uma estratégia de mobilização nacional que incluía a participação de representantes de várias instâncias da gestão educacional, de entidades e segmentos da sociedade civil brasileira e de organismos de cooperação internacional. Com base nessa diretriz, foi concebida e realizada a Semana de Educação para Todos, organizada em seis painéis que contemplaram o debate e a discussão de temas fundamentais para a elaboração de um plano de educação, como os da universalização e qualidade da educação básica; os padrões mínimos de formação e carreira do magistério; a educação de jovens e adultos; o federalismo e a distribuição de responsabilidades entre os entes federados e o papel da cooperação internacional. Dos painéis tomaram parte dirigentes das três esferas da responsabilidade educacional, educadores, políticos, líderes sindicais, empresários e líderes sociais.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Participantes dos painéis: Painel I (Educação e Política): Rodolpho Pinto da Luz (MEC), Marco Maciel (Senado), Riute Kanadane (empresário), Maria Helena Guimarães de Castro (Undime) e Renato

O conteúdo e o alcance educacional da Semana foram bastante enriquecidos por documentos de análise e recomendações produzidos durante os debates prévios realizados nos estados. A Semana chegou a seu termo com a aprovação do Compromisso Nacional de Educação para Todos, cuja redação final foi feita pela professora Maria Beatriz Luce. O documento foi assinado pelo ministro da Educação, Murílio Hingel; pelos presidentes nacionais do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Walfredo de Mares Guia, e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Olindina Monteiro; pelo presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), José Carlos de Almeida; pelo presidente do Fórum dos Conselhos Estaduais, Heldo Mulatinho, e por todos os participantes do evento. Entre os compromissos assumidos, sobrelevam em importância não somente aqueles que se referiam às aspirações tradicionais de universalização com qualidade do ensino fundamental e da carreira do magistério, como também a necessidade de definição de competências e responsabilidades das diferentes instâncias do poder público, tornando-se necessária sua reafirmação efetiva, pela ação do poder público e de todos os segmentos da sociedade, pois não se poderia mais tolerar que de cada mil crianças que ingressavam na 1<sup>a</sup> série, apenas 45 estavam concluindo o ensino fundamental em oito anos e sem repetência, como também não se poderia tolerar que 18,3% da população de 15 anos e mais continuavam analfabetos (Semana..., 1993).

---

Monteiro (Poder Judiciário); Painel II (Universalização e Qualidade do Ensino Fundamental): Maria Aglâe de Medeiros Machado (MEC), Ana Maria Saul (PUC-SP), Barbara Freitag (UnB), Maria Tereza Soares Pflueger (UFMA), Silke Weber (UFPE); Painel III (Formação e Carreira do Magistério): Maria Lisboa de Oliveira (Enap), Luiz Carlos Freitas (Unicamp), Nilda Guimarães Alves (Anfope-UFF), João Monlevade e Regina de Assis; Painel IV (EJA): Maria Rosa Abreu Magalhães (UnB), Nair Goulart (Força Sindical), Raquel Scarlatelli (Federação Mineira de Mulheres), Luiz Antonio Ladeira (CGT), padre Leandro Rossa (MEB) e Felícia Madeira (FCC); Painel V (Competências e Papéis do Governo e da Sociedade Civil): Maria Beatriz Luce (UFRS), Dep. Ângela Amin (Câmara Federal), Pedro Lincoln Mattos (UFPE), Edson Machado de Souza (CFE); Painel VI (O MEC no Marco de um Novo Federalismo: Stella dos Cherubins Guimarães Trois (GDF), Antonio Otávio Cintra (OEA), Dep. José Jorge (Câmara Federal); Mesa-redonda (Cooperação Internacional): ministro Roberto Krause, Miguel A. Enriquez (Unesco), Agop Kayayan (Unicef), Cézar A. Miguel (Pnud), Ivan Boag (CEE), Jean Paul Ribaud (França), Ray Hewberry (Conselho Britânico), George Papadoulos (Banco Mundial) e Divonzir Arthur Guzzo (Ipea).

De acordo com Cunha,

O Compromisso Nacional de Educação Para Todos, assinado em primeiro lugar por Murílio Hingel, salientava a urgência de elevar a qualidade do ensino fundamental, reconhecendo a escola como espaço central da atividade educativa, e conclamava os mais amplos setores sociais a se engajarem na promoção e divulgação dos esforços de universalização e melhoria desse nível do ensino, instituindo um mecanismo permanente de mobilização, assessorado por grupo técnico de acompanhamento do Plano Decenal (Cunha, 2004, p 153).

Para Célio da Cunha, “os consensos obtidos durante a semana de Educação para Todos foram consubstanciados num Compromisso Nacional, assinado pelos participantes” (Cunha, 2004, p. 152). Cunha ressaltou que o Plano Decenal não foi um documento imposto. Ao contrário. Sua elaboração contou com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, ao mesmo tempo que imbuiu todos de responsabilidade pela tarefa de reconstrução da educação brasileira. A importância do plano também seria reconhecida por expressivas figuras da comunidade acadêmica, como segue:

Em seu conjunto, o plano marca a aceitação formal, pelo governo federal brasileiro, das teses e estratégias que vêm sendo formuladas nos foros internacionais mais significativos na área da melhoria da educação básica. Ainda que sua implementação efetiva dependa de recursos econômicos, institucionais, técnicos e políticos ainda incertos, sua importância estratégica deve ser enfatizada (Schwartzman; Durham; Goldemberg, 1994, p. 28-29).

É importante salientar, de acordo com a oportuna observação de Rosa Maria Torres, que a proposta de planos decenais de educação

para todos, da Unesco, contribuiu para suscitar ou ressuscitar um importante movimento de expansão e reforma em torno da educação básica, gerou múltiplas iniciativas e descobriu novos recursos humanos e financeiros tanto internacional como nacionalmente. Programas e projetos novos – vários deles inovadores – vieram à luz depois da Conferência de Jomtien. Instalou-se, na comunidade mundial, uma tensão em relação a metas ambiciosas, algumas delas com potencial genuinamente transformador. A insistência em questões como avaliação, aprendizagem, monitoramento e informação resultou em iniciativas concretas de muitos países. Os anos de 1990 foram um período prolífico em estudos e publicações sobre a questão educativa e, particularmente, sobre a educação básica (Torres, 2001). Desse modo, a elaboração do Plano Decenal ajudaria o país a inserir-se no contexto mundial de inovações e mudanças na política educacional. Como lembrou Aglaê Machado:

Inspirado na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, o Plano Decenal de Educação para Todos representou a resposta do Brasil ao compromisso firmado entre os países, organismos intergovernamentais e não governamentais, de elaboração de plano de ação para a década de 90, destinado a satisfazer as necessidades básicas de aprendizagens de todas as crianças, jovens e adultos (Machado, 2004, p. 133).

A primeira versão do Plano Decenal foi enviada pelo ministro Murílio Hingel a todos os estados e municípios,<sup>3</sup> como também a todas as escolas com mais de cem alunos, com a solicitação de que fosse amplamente debatida e resultasse na elaboração de planos decenais de todas as instâncias da gestão educacional. No roteiro para os debates sugerido pelo MEC, pedia-se ampla participação dos atores envolvidos na política educacional.

---

<sup>3</sup> O Ministro Murílio Hingel, contrariamente à prática de ofício-circular, fez questão de assinar todos os ofícios enviados aos entes federados. Foram mais de 5 mil assinaturas.

Simultaneamente ao processo de elaboração dos planos decenais, pelos estados e municípios e seu debate nas escolas, com vistas à construção colegiada do projeto pedagógico, foram promovidas várias conferências estaduais sobre temas relevantes para o futuro da educação nacional. Assim sendo, com base nos planos estaduais e municipais e nas recomendações das conferências realizadas, o Ministério da Educação convocou a Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília, no período de 29 de agosto a 2 de setembro de 1994. Nesse histórico evento estiveram presentes delegações de todas as unidades federadas, como também representantes de diversas entidades da sociedade civil, sindicatos, parlamentares e políticos, de diversas tendências, de forma a respeitar o pluralismo de ideias preconizado pela Constituição de 1988. Tinha-se plena consciência de que uma política educacional só poderia ser concebida, formalizada e implementada no contexto de uma coalização heterogênea que, por sua vez, requer talento político, visão de estadista e capacidade de diálogo interpartidário.

A realização da Conferência de Educação para Todos foi o marco decisivo para o Plano Decenal. No início da década de 1990, o país já havia melhorado seus índices de educação, em termos quantitativos, se comparado à década de 1980, conforme pode ser verificado na tabela a seguir:

**Tabela 3 – Brasil: índices educacionais – 1981 e 1991**

Índice	1981	1991
População de 7 a 14 anos matriculada no ensino fundamental	79%	86%
População com mais de 15 anos alfabetizada	21,8%	18,3%

Fonte: IBGE-MEC (1993).

No entanto, se comparado ao resto do mundo, tanto a países desenvolvidos quanto a vizinhos latinos, como Argentina e Chile, o país tinha ainda enormes desafios de equidade e qualidade do ensino a serem sanados e metas a serem atingidas no seu caminho de melhoria da educação, sobretudo em decorrência das mudanças econômicas e

de reestruturação produtiva que se processavam em escala mundial e que passaram a exigir do campo da educação novos conhecimentos. Nessa direção, parece oportuno registrar a influência que teve na América Latina a publicação do livro *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad*, organizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pela Unesco. Essa obra ressaltava a importância de colocar em prática uma estratégia para impulsionar a transformação da educação e da capacitação em aumentar o potencial científico-tecnológico da região, com vistas à formação de uma moderna cidadania, vinculada tanto à democracia e à equidade como à competitividade internacional dos países (Cepal. Unesco, 1992). Quando essa obra foi lançada, a globalização econômica e financeira tomava grande impulso, o que exigia dos países um novo perfil de formação, mais direcionado para as demandas de um mercado crescente e competitivo. Importa assinalar que os conhecimentos relevantes para o mercado não eram necessariamente os conhecimentos mais importantes para uma concepção integral de existência. Na concepção do Plano Decenal, procurou-se efetuar o indispensável equilíbrio, pois as necessidades básicas de aprendizagem reivindicadas pela Conferência de Jomtien não poderiam contemplar apenas as demandas de mercado em detrimento de uma visão mais holística de desenvolvimento humano.

A Conferência Nacional, que contou inclusive com a presença do presidente Itamar Franco, realizou um histórico debate com os candidatos a presidente da República, embora nem todos tenham comparecido, certamente devido a razões políticas. A ideia de debater a política educacional com os candidatos à Presidência da República amparava-se na necessidade urgente de converter a educação numa política de Estado, acima de particularidades e interesses sazonais. A Conferência representou, de acordo com o então ministro Murílio Hingel, um ponto de encontro de ideias, de vontades, de experiências e de limitações. Cada estado se fez presente com uma delegação de líderes – do governo e da sociedade civil. Foram mais de 1.600 inscritos, entre dirigentes, educadores e líderes que, em diversas circunstâncias, estavam

lutando pela educação (Hingel, 1994). Depois de intensos debates, a Conferência encerrou-se com a assinatura do Acordo Nacional de Educação para Todos, firmado pela totalidade das instâncias da gestão educacional e pelos participantes presentes. Entre os pontos altos do Acordo, merece ser destacado o compromisso de implantação do piso salarial nacional do magistério, na época fixado em R\$ 300,00 (trezentos reais), que equivalia, aproximadamente, a quase 400 dólares, valor que possibilitaria eliminar os salários vis do magistério, que em muitas regiões estavam sendo pagos abaixo do mínimo. Pelo Acordo, o poder público assumiu, ainda, o compromisso de institucionalizar colegiados estaduais com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a representação de entidades da sociedade civil com a missão de acompanhar a implementação do Plano Decenal.

O Plano Decenal de Educação para Todos foi concebido para ser um instrumento de lutas e alianças em prol da recuperação da educação básica, acima de partidos e de ideologias. Uma de suas metas básicas era a de que os poderes públicos cumprissem plenamente a função equalizadora e de correção das disparidades educacionais entre regiões. A política educacional desenhada concentrou seus esforços no desenvolvimento de propostas pedagógicas e curriculares, na formação inicial e continuada dos profissionais da área e na ampliação das oportunidades de atendimento educacional às crianças mais pobres.

As metas definidas, tanto em termos de melhoria da qualidade, quanto de profissionalização do magistério, deveriam ser objeto de acompanhamento e avaliação pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e também pela comunidade representada pelos professores, pais e líderes comunitários. A comunidade deveria acompanhar o desenvolvimento da escola, conhecendo seus resultados alcançados, para evitar o abandono e a repetência escolar. A situação era crítica e exigia um esforço conjugado de todos os atores envolvidos no processo educativo.

Depois da Conferência Nacional e a assinatura do Acordo de Educação para Todos, com o apoio de dois colegiados que haviam sido constituídos, respectivamente, o Conselho Consultivo do Plano e

o Fórum Permanente do Magistério, a gestão Hingel deu seguimento aos compromissos firmados com a elaboração do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, firmado na Presidência da República, com a presença do presidente Itamar Franco, em outubro de 1994, dele sendo signatários o ministro da Educação, Murílio de Avellar Hingel; o presidente do Consed, Marcos José de Castro Guerra; a presidente da Undime, Maria Helena Guimarães de Castro; o presidente do Crub, José Carlos de Almeida; e o presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Horácio Francisco dos Reis Filho.<sup>4</sup> O Pacto estabeleceu as linhas de ação consideradas de maior importância para o saneamento da educação básica e a valorização do magistério, entre elas, a formação inicial e continuada de docentes, a revisão dos estatutos e planos de carreira, a melhoria das condições de trabalho docente e as inovações facilitadoras da aprendizagem e da produtividade dos sistemas de ensino. Estabeleceu, também, a divisão de responsabilidades entre os atores do processo educativo e o estabelecimento do Calendário do Pacto, que previa até outubro de 1995 a implementação de novo regime de trabalho e do piso salarial aprovado durante a Conferência Nacional (Brasil, 1994b).<sup>5</sup>

### **Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica)**

Uma das questões que mereceu atenção especial do Plano Decenal foram os Centros Integrados de Atendimento à Criança (Ciacs), cuja meta inicial era construir 5 mil unidades. Já ao tempo da gestão Goldemberg havia clareza de que essa meta não poderia ser atingida, em face do elevado custo e das condições econômicas do país. Na gestão de Murílio Hingel, o programa foi reavaliado com novas perspectivas.

4 É necessário registrar que o processo de elaboração do Plano Decenal contou, no antigo Departamento de Políticas Educacionais da SEB-MEC de uma dedicada equipe técnica, com destaque para as figuras de Nabíbia Gebrim de Souza, Marília Lindinger, Angela Barreto, Solange Paiva Castro, Margarida Jardim Cavalcante, Helianne Moraes Nascimento(in memoriam), Eunice de Oliveira Santos e Ana Lambert.

5 Em 14/10/1994, por iniciativa do deputado federal Carlos Abicalil, a Câmara dos Deputados, em sessão solene, comemorou o 10º Aniversário do Pacto. O piso salarial só seria efetivado na gestão do ministro Fernando Haddad, em 2008.

Em parte, a retomada do programa foi decorrência da Cúpula Mundial pela Criança, realizada em 1990 pelas Nações Unidas, e da promulgação no Brasil do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), como também da Constituição de 1988, que consagrou o dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar à criança e ao adolescente o direito a uma vida digna. Todos esses instrumentos de defesa da criança e do adolescente, nos planos nacional e internacional, procuraram dar seguimento a uma luta histórica que teve em Rousseau, no século 18, um de seus pontos mais altos, no sentido de proporcionar à infância e à adolescência políticas públicas para assegurar atenção e desenvolvimento integral. Com base nesses pressupostos e fundamentos, foi promulgada, em 1993, a Lei nº 8.642, de 31 de março, que instituía o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), em substituição aos programas dos Ciacs, do tempo de Collor de Mello.

O Pronaica, ou Caics, como passou a ser chamado, foi concebido para oferecer todos os cuidados requeridos pelo público infantil e juvenil e suas famílias. Mais que unidades físicas, foram definidos como locais onde se exercitaria uma proposta pedagógica abrangente que articularia ações de saúde, higiene, alimentação, cultura e lazer às atividades especificamente escolares, com a finalidade de educar e proteger a criança e o adolescente (MEC, 1993). Segundo Marco Antônio Pontes (1997), a expressão-chave que informava e fundamentava o Pronaica era a atenção integral. O que se desejava era possibilitar que as várias modalidades de atendimento, indispensáveis ao pleno desenvolvimento infanto-juvenil, estivessem simultaneamente presentes no momento oportuno (Pontes, 1997). Um dos pressupostos basilares do Pronaica partia da constatação de que uma das faces mais perversas da crise social brasileira da década de 1990 era seu impacto sobre os segmentos já vitimados pela pobreza. Nos últimos anos, com o agravamento dos problemas econômicos, o drama da pobreza havia se ampliado, colocando-o num quadro de extrema desigualdade e injustiça. Nessas condições, o Pronaica despontava como uma resposta ousada e inovadora, através de sua filosofia de atenção integral à criança e ao adolescente, no sentido de ajudar a reverter a situação existente de

milhares ou milhões de crianças que vinham sofrendo os efeitos da exclusão (Brasil. MEC, 1993c).

Durante a gestão Hingel foi construída a maioria dos Caics. A meta de 5 mil unidades prevista por Collor de Mello foi consideravelmente reduzida. Ao final de 1994, existiam 263 centros integrais em funcionamento, distribuídos pelas regiões do país. Em termos de política de educação, a experiência dos Caics não deveria ter sido interrompida na gestão subsequente. Felizmente, a LDB de 1996, graças à visão de Darcy Ribeiro, consagrou na legislação o alcance pedagógico da escola e da atenção de tempo integral, o que permitiria, mais à frente, experiências como a dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), do Município de São Paulo, ou ainda através do programa “Mais Educação”, do MEC. Por último, o II PNE (2014-2024) oficializou, como uma de suas metas, a escola de tempo integral.

## **Projeto Nordeste de Educação**

Em relação ao Projeto Nordeste, financiado pelo Banco Mundial, deve ser mencionado, inicialmente, que a gestão de Murílio Hingel deu continuidade a propostas e negociações de anos anteriores que tiveram início em 1983, sob a coordenação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), situação que gerava certo desconforto ao MEC devido o ministério ser a instância responsável pela formulação e execução de políticas educacionais. Superado o conflito entre o MEC e a Sudene, observa Sandra Maria Campos Pereira (2007), outro conflito surgiu com os secretários estaduais de educação da região, que não aceitavam algumas condições impostas pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Analisando a proposta do MEC e dos secretários de educação, continua Sandra Pereira, ficou evidenciado que o objetivo principal não era apresentar uma alternativa educacional que modificasse a educação da região, mas uma disputa política pelo controle das diretrizes educacionais. A proposta do MEC tinha como prioridade o fortalecimento institucional, incluindo as escolas, a do Bird atingia

a autonomia dos Estados (Pereira, 2007). Segundo Cabral Neto (*apud* Pereira, 2007) e os secretários de educação do Nordeste não queriam apenas ser informados sobre o andamento das negociações entre o MEC e o Bird. Exigiam participação direta em todo o processo. Essa posição dos secretários começava a sinalizar para uma visão mais crítica dos acordos internacionais na área da educação. À época, o Consed já havia sido criado, colegiado que passaria a ter, sobretudo a partir dos anos de 1990, papel significativo na formulação e execução das políticas de educação, inclusive em relação a empréstimos externos.

De forma mais contínua e sistemática, o Projeto Nordeste foi retomado em 1991, durante a gestão de José Goldemberg, e teve continuidade no período Hingel, quando ocorreu a conclusão das negociações. Sua centralidade estava na melhoria da qualidade da educação, com ênfase nos segmentos iniciais da escolarização (da 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> série), de forma a elevar as taxas de aprovação, o nível de aprendizagem dos alunos e obter maior eficiência em termos de gestão escolar. As metas poderiam beneficiar 6 milhões de alunos do ensino fundamental, a capacitação de 625 mil professores, a distribuição de 100 milhões de livros didáticos e a construção de 119 mil salas de aula (MEC, 1993). O projeto foi concebido e estruturado para enfrentar os desafios das baixas taxas de escolarização, na época em torno de 70% no Nordeste (Brasil, 1994b). Nos três acordos de empréstimos assinados com o Bird, no valor de 736,5 milhões de dólares, foram contempladas as nove unidades federadas da Região Nordeste. O projeto começou a ser executado em 1994 e esteve sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Fundamental do MEC até 1995, quando foi objeto de revisão na gestão do ministro Paulo Renato de Souza.

Nessa revisão foi constatada baixa implementação, estando entre os fatores responsáveis as alterações nas equipes de execução nos estados, em decorrência das eleições de 1994, da falta de infraestrutura de algumas secretarias estaduais de educação, das dificuldades locais para a realização de licitações internacionais, da mudança de administração, da insuficiência de agilidade operacional e da ausência de compromissos de alguns dirigentes (Pereira, 2007), podendo ser acrescentado, ainda,

o fato de sua execução ter começado somente em meados de 1994. Mas, principalmente devido às eleições de 1994, com as mudanças de gestão que se seguiram, o projeto atrasou na operacionalização de seu cronograma. É oportuno salientar que a história de empréstimos com bancos de financiamento como o Bird, com poucas exceções, nunca foi bem-sucedida no Brasil. A propósito, existem vários estudos críticos sobre diferentes programas oriundos de empréstimos internacionais que teceram considerações importantes sobre as implicações pedagógicas e políticas desses empréstimos.

## Avaliação das universidades

Uma das características marcantes da gestão de Murílio Hingel foi sua visão da política educacional integrada, de forma a permitir um planejamento integrado dos vários graus e modalidades do ensino e dos diversos setores do MEC. Com base nessa diretriz, procurou-se dispensar a mesma atenção seja à educação básica, seja à educação superior, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Nessa linha, visando ao aprimoramento do modelo de educação superior do país, o MEC desenvolveu ações específicas com a finalidade de assegurar condições indispensáveis ao bom funcionamento das universidades federais e instituições isoladas. A esse tempo, pesavam críticas à produção científica das universidades. A celeuma causada pela chamada “lista dos improdutivos da USP”, divulgada pela *Folha de S. Paulo* em 1988, estava ainda muito presente e contribuiu para tornar pública a importância da avaliação. Como ressaltou, na época, Simon Schwartzman, o simples fato de haver concordância da avaliação, de que a universidade precisa prestar contas do que faz e que os princípios do mérito e da competência devem prevalecer, colocava o debate em nível superior (Schwartzman, 1988), condição fundamental para a melhoria das universidades.

Anteriormente, o ministro José Goldemberg havia proposto um modelo de avaliação das universidades que não foi avante devido à crise política do *impeachment*. Percebendo a crescente importância

da avaliação na formulação e implementação de políticas públicas, a gestão de Murílio Hingel, por intermédio da Secretaria da Educação Superior (Sesu), criou, em 1993, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). A comissão constituída para assessorar o referido programa era integrada por representantes das principais associações e fóruns das universidades brasileiras.<sup>6</sup> O mérito dessa representatividade derivava de uma concepção mais ampla de política da educação superior, pois, como afirmou Ristoff (1994), um dos participantes da comissão, tornava-se necessário ressaltar que as universidades públicas só poderiam avançar se tivessem a consciência de que a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão precisava ser garantida em três frentes concomitantes de luta, ou seja, uma frente política, outra acadêmica e a terceira administrativa. Qualquer concepção que excluísse uma ou duas das frentes poderia fracassar (Ristoff, 1994).

Foi devido a essa representatividade que se tornou possível estabelecer consensos em relação a alguns princípios e objetivos de inegável alcance para o futuro das universidades no Brasil, entre eles, a consciência da avaliação de todos os segmentos, a necessidade de contínuo aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, a necessidade de prestar contas à comunidade e o envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica (Brasil, 1994b). Participaram do Paiub, em 1994, 56 instituições universitárias, sendo 27 federais, 12 estaduais e municipais, 11 comunitárias e 6 particulares *stricto sensu*. A meta do programa (Brasil, 1994b, p. 4) era “rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sociopolítico da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e a pertinência das atividades”.

Segundo Sousa (2011), as diretrizes e os princípios do Paiub foram constituídos por meio de um trabalho conjunto que contou com a participação da Secretaria de Educação Superior (Sesu), da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Educação Superior

---

6 Integrantes da Comissão Nacional de Avaliação de 1993: Maria José Féres (Coordenadora – MEC), Paulo Roberto da Sila (MEC), Eda C. B. Machado de Sousa (MEC), Hélgio Trindade (Andifes), Hésio A. Cordeiro (Abruem), Antônio Veronezi (Anup), Ir. Norberto R. Rauch (Abesc), Mozart Neves Ramos (Forgrad), César Zucco (Foprop), Ricardo V. de Castro (Forproex) e José E. A. Moura (Forplad).

(Andifes) e da Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem). A proposta de um projeto articulado tinha o objetivo de possibilitar o debate aberto entre o MEC e os dirigentes e professores universitários, configurando-se em estratégia para fazer avançar, pelo diálogo e pela crítica, um modelo de avaliação das instituições federais de ensino. Ao mesmo tempo que reconhecia a relevância da avaliação no sentido de informar à sociedade o desempenho das instituições federais do ensino, a gestão Hingel reconhecia também a importância da construção partilhada de um modelo que pudesse mostrar tanto as fragilidades do desempenho das universidades quanto os pontos mais positivos. O ministro Hingel expressou, certa vez, a necessidade de saber se o custo das universidades correspondia à qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Por isso, impunha-se a construção de um modelo qualquantitativo. Conforme Monteiro (2001, p. 28), “o Paiub sistematizou indicadores avaliativos e os dividiu em quantitativos (englobando desde o número de alunos até a área construída da universidade) e qualitativos (qualificação do corpo docente e outros)”. O programa constituiu-se ferramenta para a promoção de uma gestão planejada e para o desenvolvimento da educação superior. De acordo com Versieux (2004), o Paiub trouxe importantes subsídios para a política de educação superior, sobretudo por ter gerado um conjunto de indicadores baseados em experiências que foram desenvolvidas pelas universidades e obtidos por consensos pedagógicos e políticos (Versieux, 2004).

### **Descentralização da merenda escolar e avaliação do livro didático**

Além dos programas e projetos selecionados e já referidos para compor a centralidade deste capítulo, a gestão Hingel, apesar do curto tempo de pouco mais de dois anos, tomou outras iniciativas que foram objeto de consideração em estudos e análises posteriores. Entre essas iniciativas, sobreleva registrar, no âmbito da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), a descentralização da merenda escolar e a avaliação do livro didático. No caso da merenda escolar, não se poderia admitir

mais, relata Iveraldo Lucena, que à época dirigia a FAE, comprar sal em São Paulo e levá-lo para Mossoró, RN, região salineira tradicional, ou comprar feijão nas Regiões Centro-Oeste e Sudeste e transportá-lo para a Bahia, sendo que nesse estado estava situado o município de Irecê, um dos maiores produtores desta leguminosa. Com a municipalização da merenda, os recursos passaram a ser entregues diretamente aos estados e municípios, e as mudanças contribuíram para melhorar a qualidade, já que as compras realizadas nas próprias cidades privilegiavam os produtos *in natura*. Ademais, as compras descentralizadas passaram a ser fator para a dinamização da economia local (Brasil. MEC, 1994)

No que tange à avaliação do livro didático, a decisão de realizá-la apoiou-se no pressuposto de que o livro didático sempre foi e continua a ser um dos mais eficientes meios pedagógicos para garantir a aquisição de conhecimentos básicos e a qualidade da educação. Por isso, sua avaliação pelo poder público se mostrava necessária e inadiável. Desse modo, em agosto de 1993, o ministro Hingel, por intermédio da FAE, constituiu grupos de trabalho para examinar a qualidade dos livros didáticos das séries iniciais do ensino fundamental. Conforme depoimento de Walter Garcia, a aguda sensibilidade de educador permitia ao ministro observar a grande importância dos materiais didáticos para o desenvolvimento dos estudantes. Consultores nas várias áreas da educação básica foram convidados a colaborar, quer seja avaliando os materiais então existentes, quer propondo recomendações para a melhoria dos livros. Os grupos se reuniram durante vários meses, e o resultado final se materializou no livro *Definição de critérios para a avaliação dos livros didáticos*, que foi enviado às escolas públicas de ensino fundamental do país, sendo que muitas de suas recomendações foram adotadas nos governos subsequentes à gestão Hingel. Os consultores designados pela FAE avaliaram desde os aspectos físicos da produção até os relativos à formulação metodológica e à qualidade da informação e sua atualidade científica, aspectos capazes de responder a um projeto gráfico que viesse a considerar as distintas proposições indutoras de estímulo ao alunado e que o levasse a se identificar com o sentido das imagens ilustradas dos textos (Garcia, 2014).

## **Cooperação internacional para a formação do magistério**

Em relação ao preparo de professores para a educação básica, uma das recomendações de Hingel aos seus auxiliares era de aproveitar a cooperação internacional com o objetivo de melhorar a qualidade docente. Historicamente, a cooperação internacional só vinha beneficiando a educação superior, fazendo-se oportuno também direcioná-la para outros graus e modalidades de ensino, pois se considerava indispensável colocar a educação básica em circuito mais amplo de cooperação internacional. Sob esse aspecto, cabe mencionar alguns esforços feitos no âmbito da Secretaria de Educação Básica do MEC, ao tempo da secretária Maria Aglaê de Medeiros Machado; de Célio da Cunha, como diretor de Políticas da Educação; e de Marília Miranda Lindinger, na Coordenação do Magistério. Entre esses esforços, está o programa de cooperação com a França na área de formação docente, que possibilitou o estágio de vários técnicos do MEC naquele país. A diretriz central desse programa era a de fortalecer a Secretaria de Educação Básica, com vistas a desempenhar papel mais relevante e proativo na política de formação inicial e continuada de professores, sobretudo com vistas ao fomento de inovações nas agências formadoras, com o objetivo de superar a dicotomia histórica entre a teoria e a prática pedagógica. O elevado índice de repetência que existia nas séries iniciais estava em boa parte relacionado com a qualidade da formação inicial. A Embaixada da França, por intermédio de seu conselheiro Jean Paul Ribaud, criou várias oportunidades de estágio na França, como também proporcionou a vinda de especialistas ao Brasil. A França, com seus Institutos Universitários de Formação de Mestres (IUFM), tinha uma excelente experiência na formação de professores. Nessa ocasião, foi desenvolvida a experiência do Instituto Kennedy para a formação de professores, sob os auspícios da Secretaria de Educação do Rio Grande do Norte, que contou com a assessoria do MEC e da cooperação com a França. Essa experiência, que fazia dos obstáculos enfrentados pelos professores nas séries iniciais de escolarização a matéria-prima do currículo de formação, representou uma alternativa oportuna para

superar o histórico problema de separação entre teoria e prática na formação de docentes. Tivessem os fundamentos pedagógicos do Instituto Kennedy prosperado, certamente a política de formação de professores estaria hoje alguns degraus acima no que diz respeito a promover o indispensável equilíbrio e o enlace entre a teoria e prática.

Na cooperação com a França, foi incluído um tema que continua até hoje de grande atualidade. Tratava-se da educação para a leitura, que deveria estar embutida nos processos de formação docente inicial. A ideia era dinamizar a leitura nos anos iniciais de escolarização, com vistas a um objetivo mais amplo e ambicioso de formação de uma sociedade leitora. Lia-se muito pouco no Brasil e se tinha clareza de que as sociedades mais avançadas também eram as que mais liam. Na implementação desse programa, a França disponibilizou consultores e foram realizados vários eventos com as secretarias estaduais de educação.

### **Momentos difíceis**

Entre os momentos difíceis vividos por Murílio Hingel no MEC, destaque deve ser dado ao fechamento do Conselho Federal de Educação (CFE) e aos efeitos da desvinculação dos recursos da União na política educacional. O fechamento do CFE gerou muitas polêmicas e controvérsias. A decisão foi tomada em decorrência de denúncias de corrupção e venda de pareceres. Alguns conselheiros que se sentiram atingidos e injustiçados alegaram que, em face das denúncias, o melhor caminho deveria ter sido a constituição de uma comissão de inquérito para averiguar a veracidade. Todavia, na entrevista com o ministro Hingel, este revelou que estava consciente de que não poderia tomar nenhuma atitude sem provas concretas. Porém, ao ser informado pelo próprio presidente da República que uma alta autoridade da Igreja que dirigia uma instituição superior de ensino havia recebido a proposta de um conselheiro do CFE de transformá-la em universidade e que isso seria fácil e custaria 100 mil dólares, o ministro Hingel não hesitou em propor a extinção do CFE, substituindo-o pelo Conselho Nacional de

Educação (CNE), em outubro de 1994, conforme proposta do projeto de Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que tinha sido aprovado pela Câmara Federal e pela Comissão de Educação do Senado. Não se tratava de uma simples substituição, mas de uma inovação, porquanto a proposta do projeto de LDB configurava-o como um Conselho de Estado, na perspectiva da visão sistêmica da educação (Hingel, 2013).

“O ministro Murílio Hingel argumentou que a nação é maior que o governo federal, e que o CFE não representava a nação, nem os diversos segmentos da sociedade civil envolvidos com o processo educacional” (Brasil, 1994a, p. 37). Ao exemplificar, o ministro revelou que vários conselheiros eram de São Paulo e do Rio Grande do Sul, enquanto estados ou regiões inteiras, como o Norte e o Centro-Oeste, não possuíam nenhum representante no CFE. “A legislação que regulamenta a criação do CNE elimina as distorções do sistema anterior e democratiza o controle do funcionamento das instituições de ensino, assegurando a possibilidade de intervenção do MEC quando ocorrer qualquer tipo de infração às leis e normas em vigor” (Brasil, 1994a, p. 37). As funções do Conselho eram articular as políticas de educação em todos os níveis – federal, estadual e municipal. Tratava-se, em suma, de criar um novo órgão, “para superar os problemas que deformaram o velho sistema” (Gomes, 2002, p. 278).

Em entrevista dada aos jornalistas Sérgio Roxo e Silvia Amorim (2011), do jornal *O Globo*, o professor Nélio Bizzo, ex-diretor da Faculdade de Educação da USP, considerou como um passo importante a decisão de fechar o então Conselho Federal de Educação, por ser alvo de denúncias de corrupção pela venda de pareceres para a abertura de cursos superiores.

O segundo momento difícil da gestão Hingel ocorreu por ocasião do Plano Real, mais especificamente com a criação do Fundo Social de Emergência, destinado a dar maior racionalidade aos gastos da União e no equilíbrio das contas públicas. Nesse momento, a proposta de desvincular 20% das receitas da União, como as transferências obrigatórias e constitucionais para estados e municípios, de forma a permitir ao governo a livre utilização desses recursos, vinculados

pela Constituição de 1988, certamente atingiria o financiamento da educação. Em outras palavras, significava a redução de 20% dos recursos legalmente destinados à educação. Em que pesem a racionalidade e a necessidade dessa medida no contexto da lógica do Plano Real, que Hingel reconhecia, ele envidou esforços junto ao presidente Itamar no sentido de deixar o MEC fora dessa medida. Não conseguiu, o que o deixou profundamente consternado. Somente depois de vários anos, já na gestão de Fernando Haddad, e devido às iniciativas dos deputados Ideli Salvati e Rogério Marinho, seria aprovada a extinção da Desvinculação de Recursos da União (DRU), o que possibilitou retornar à educação volume substantivo de recursos, viabilizando, entre outras medidas, a de tornar obrigatória a educação na faixa etária de 4 aos 17 anos, por intermédio da Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

## Conclusão

Diversos outros programas e projetos poderiam ser mencionados, seja no campo da educação a distância, visando à capacitação de professores, seja no âmbito da educação infantil, da educação de jovens e adultos e da educação indígena, mas o espaço reservado a este capítulo não permite descrevê-los. Todavia, parece-nos correto admitir que a política educacional do país, ao tempo de Hingel, adquiriu um fôlego novo, um impulso renovador, em parte, devido ao clima de esperanças renovadas que se instaurou no país após o *impeachment* de Collor de Mello, em parte, pelo diálogo franco proporcionado pelo MEC no sentido de que era importante colocar a educação nacional no contexto de mudanças e inovações que vinham se operando em vários países diante das novas demandas oriundas do impulso tomado pela globalização econômica na década de 1990. O processo de elaboração do Plano Decenal catalizou a energia renovadora do país pós-*impeachment* e concorreu para que nos estados e municípios surgissem muitas iniciativas inovadoras em diversos setores e campos da política de educação. A relação dessas iniciativas é enorme e seria

impossível citá-las todas, porém, ao mencioná-las em parte, corre-se o risco de omissões. Muitas dessas inovações foram inclusive publicadas pelo MEC, objetivando sua disseminação, como a da Escola Plural do município de Belo Horizonte, em Minas Gerais e o projeto político-pedagógico do Estado do Paraná.

Para se ter uma ideia mais abrangente do clima de entusiasmo e renovação ao tempo do Plano Decenal, vale registrar o depoimento de Binho Marques, do Estado do Acre, que teve a oportunidade de permanecer por oito anos à frente da Secretaria da Educação e de criar condições para a realização de uma verdadeira revolução educacional, para repetir o depoimento de José Amaral Sobrinho (2015). Binho Marques, em entrevista concedida a Batista e colaboradores, afirmou ter tido a sorte de participar do rico debate, realizado em escala nacional, durante o processo de elaboração do Plano Decenal. Sublinhou que até então conhecia pouco da gestão educacional, sendo que as ideias geradas a esse tempo e o belo acervo de conhecimentos reunido ele os utiliza até hoje (Marques, 2011).

Foi, de fato, um período rico em iniciativas e inovações, tanto visando ampliar o número de matrículas quanto reduzir a repetência e melhorar a qualidade. Por um lado, o MEC mostrava-se receptivo a projetos inovadores; por outro, maior preocupação da imprensa com o futuro da educação nacional, aliada ao dinamismo do debate público sobre políticas de educação, conduzido por duas entidades criadas em meados dos anos de 1980 (1986), respectivamente, o Consed e a Undime, ajudavam e estimulavam o espírito renovador que estava sendo introduzido no âmbito dos sistemas estaduais e municipais de educação. Por essa época, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), dirigido por Divoncir Guzzo, passou a desempenhar papel de relevo, financiando estudos, incentivando e divulgando inovações. Entre os novos atores que passaram a desempenhar papel proeminente, destaca-se também a atuação da Unesco e do Unicef, agências das Nações Unidas com a tarefa de apoiar o avanço dos compromissos internacionais firmados pelos países em defesa da educação para todos, da criança e do adolescente.

Foi por intermédio do acordo entre a Unesco e o governo brasileiro que foi possível realizar a maior parte dos eventos para a discussão pública do Plano Decenal, como ainda a Conferência Nacional de Educação para Todos (1994). Nessa linha de raciocínio, outros atores entraram em cena como o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e o Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação, cujos debates que promoviam contribuíam também para a luta que vinha do tempo dos Pioneiros da Educação, luta que tinha passado por duas ditaduras e que continuara na fase pós-Constituição de 1988.

Durante os poucos mais de dois anos da gestão de Murílio Hingel, devem ser reconhecidas as ações, os projetos e os programas desenvolvidos para tornar a educação prioridade nacional, para torná-la uma política de Estado. As políticas públicas foram elaboradas considerando as assimetrias e desigualdades regionais, de forma a promover avanços em direção a um país mais justo, democrático e ético, conforme as aspirações que haviam sido sedimentadas em escala nacional durante a luta pelas eleições do movimento Diretas-Já, na Assembleia Constituinte e no processo de *impeachment* de Collor de Mello. O governo utilizou uma estratégia participativa que envolveu a família, a comunidade e o poder público. E colocou a criança como “a prioridade da prioridade” (MEC, 1993, p. 7), integrando os serviços do setor público federal, estadual e municipal em prol da criança e do adolescente. A construção de dezenas e centenas de Caics pode ser visto nessa direção.

O Plano Decenal de Educação para Todos, inspirado pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, trouxe uma nova orientação para os rumos da educação básica no país. Elaborado por intermédio de ampla participação de atores públicos e da sociedade civil, o Plano teve, entre outros, o mérito, sem precedentes, de ter um desfecho de alta qualidade política, que foi a assinatura na Presidência da República do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, o qual incluiu o piso salarial e foi assinado pelos principais atores da política educacional, inclusive pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entidade tradicional de

oposição e lutas pela valorização do magistério. Hingel via essa união de esforços como condição fundamental para “tirar a educação da fila de espera”, para usar a expressão do ensaísta e ex-ministro da Educação Eduardo Portella (2004).

O Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, conforme o interpretou Carlos Roberto Jamil Cury, configurou-se como a oportunidade para sair do estado de resultados intoleráveis do desempenho histórico da educação brasileira. Algumas iniciativas que se seguiram, como as do Fundef, Fundeb e PDE procuraram recuperar aspectos do Pacto de 1994 (Cury, 2007). Na luta pela aprovação do piso salarial, o ministro Fernando Haddad, por diversas vezes, se referiu ao Pacto.

Outras ações, como o projeto de avaliação das universidades por intermédio do Paiub, a avaliação do livro didático e a continuidade do Saeb, mostravam a clareza da gestão Hingel em relação ao papel da União na avaliação das políticas educacionais. Num sistema federativo como o do Brasil, a cultura da avaliação sobressaía como componente importante da gestão federativa da educação. Hingel tomou, ainda, medidas importantes em relação à merenda escolar e a uma melhor distribuição do livro didático. Como salientaram, à época, Sérgio Roxo e Sílvia Amorim (2011), “na educação, Itamar mudou o rumo da gestão de Collor”. E mudou para melhor. Deixou um legado de ideias e iniciativas que perduram até hoje. Mais ainda: deixou o exemplo de uma gestão marcada por efetivos compromissos com o futuro da educação nacional.

A educação viveu no biênio de 1992 a 1994 “uma verdadeira revolução silenciosa, como é do estilo do professor Murílio Hingel”, ponderou Maria José Vieira Féres (2004, p. 307). Nessa mesma direção, situa-se o depoimento de Antonio Barbosa, da Universidade de Brasília:

Das salas de aula – atuando nas redes pública, comunitária e privada – aos cargos de gestão do sistema educacional, Murílio Hingel sempre imprimiu à ação profissional

a poderosa marca de sua personalidade, na qual se evidenciam o zelo na execução do trabalho, a firmeza de caráter e a generosidade no relacionamento pessoal. Foi assim, por exemplo, em Juiz de Fora, nas inovadoras gestões à frente da Secretaria Municipal de Educação, cujos méritos foram reconhecidos internacionalmente. Foi assim, também, à frente do órgão responsável pelo planejamento municipal, conduzindo a necessária modernização da pesada administração pública. Foi assim, como a própria instituição fez questão de reconhecer, na liderança da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, particularmente no âmbito de seu curso de Pedagogia. Em todas as experiências profissionais, uma constatação: o homem se agigantava, tornando-se muito maior que o cargo ocupado (Barbosa, 2004, p. 73).

Para Geraldo Lúcio de Melo (2004, p. 101), a gestão de Hingel foi, efetivamente, o divisor de águas do Ministério da Educação, pois “passou-se a ter políticas educacionais e o atendimento não exclusivamente partidário”.

A essa afirmação de Melo, que coordenou a Assessoria de Comunicação do MEC no tempo de Hingel, deve ser acrescentado que a postura ética foi, sem dúvida, uma das marcas da gestão Hingel. A ética na política e na condução das políticas públicas elevou-se a uma condição prioritária no Brasil pós-*impeachment*. É certo que Hingel deu passos importantes para romper o clientelismo no MEC. Todavia, a herança patrimonialista do país, profundamente arraigada nas práticas políticas, certamente não poderia ser interrompida em pouco tempo. Talvez possa ser creditado a Hingel o mérito de ter promovido avanços importantes em direção a um MEC mais republicano, inspirado nos sonhos e aspirações de educadores pioneiros como Manoel Bomfim, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, que lutaram por uma educação acima de quaisquer outros interesses.

## **Referências bibliográficas**

- AMARAL, S. J. Depoimento a Célio da Cunha em fevereiro de 2015.
- BARBOSA, A. J. O peregrino que fez história. In: MELO, G. L.; FREITAS, J. E. *O professor que fez escola*. Juiz de Fora, MG: Indec, 2004.
- BRASIL. *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- BRASIL. *Lei nº 9394/96*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Subsídios à elaboração de políticas para o ensino médio*. Brasília, DF: Inep, 1989.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Educação à distância: integração nacional pela qualidade do ensino*. Brasília, DF: 1992.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Linhas programáticas da educação brasileira – 1993-94*. Brasília, DF: MEC, 1993.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Semana Nacional de Educação para Todos*. Brasília, DF: MEC, 1993.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, DF: MEC, 1993.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Educação no Brasil: situação e perspectivas*. Brasília, DF: MEC, 1993a.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Linhas programáticas da educação brasileira 1993-1994*. Brasília, DF: MEC, 1993c.
- BRASIL. Ministério da Educação. Desenvolvimento da educação: Relatório 1992-1994. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 44., Genebra, 1994.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Educação e Cidadania – Ações do Ministério da Educação e do Desporto no período 1992-1994*. Brasília, DF: MEC, 1994a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação*. Brasília, DF: MEC, 1994b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Superior. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras* (Paiub). Brasília, DF: MEC, 1994b.

BRASIL. Ministério da Educação. Projeto de Educação Básica para o Nordeste. 1994. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA, 1994. *Anais...* Brasília, DF; Belo Horizonte, MG: Fundação Amae para Educação e Cultura, 1994. 224 p.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fim da DRU para a educação*. Brasília, DF: 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12133](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12133)>. Acesso em: 12 set. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-historico>>. Acesso em: 12 set. 2013.

CAMBI, F. *História da pedagogia*. São Paulo, Unesp, 1999.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad*. Santiago do Chile: Nações Unidas, 1992.

CUNHA, C. Hingel e a política de educação para todos. In: MELO, G. L.; FREITAS, J. E. *O professor que fez escola*. Juiz de Fora: Indec, 2004.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas-SP: Cedes, v. 28, n. 100, p. 831-856, 2007.

FÉRES, M. J. V. As lições do professor. In: MELO, G. L.; FREITAS, J. E. *O professor que fez escola*. Juiz de Fora, MG: Indec, 2004.

FRANCO, I. Primeiro pronunciamento à Nação. 30 de dezembro de 1992. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência da República, 1992.

FREIRE, F. Governo Itamar Franco foi pautado por preceitos éticos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/governo-itamar-franco-foi-pautado-por-preceitos-eticos-2716285>>. Acesso em: 12 set. 2013.

FRIEDMAN, T. L. *O mundo é plano: uma breve história do século XX*. São Paulo: Cia. das Letras, 2014.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. *Definição de critérios para a avaliação dos livros didáticos*. Brasília, DF: FAE, 1994.

GARCIA, W. E. Depoimento sobre a política de avaliação do livro didático. Brasília, 2014. Texto mimeo.

GOLDEMBERG, J. O repensar da educação no Brasil. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo: USP, v. 7, n. 18, 1993.

GOMES, A. M. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 275-298, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 2 de set. 2013.

HINGEL, M. Apresentação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1994, Brasília. *Anais...* Brasília, DF: MEC-SEF, 1994.

HINGEL, M. Entrevista realizada em Juiz de Fora, MG, em outubro de 2013. Texto mimeo.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 38, n. 1, 1995.

MACHADO, M. A. M. O Plano Decenal de Educação para Todos como resposta aos compromissos de Jomtien. In: MELO, G. L.; FREITAS, J. E. (Org.). *O ministro que fez escola*. Juiz de Fora: Indec, 2004

MARQUES, B. Educação pública entre o passado e o futuro: a experiência e a visão de Binho Marques. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, SP, v. 1, n. 1, dez. 2011.

MELO, G. L. O ministro educador. In: MELO, G. L.; FREITAS, J. E. *O professor que fez escola*. Juiz de Fora: Indec, 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Evolução do ensino superior – Graduação: 1980-1998*. Brasília, DF: Inep, 2000.

MONTEIRO, E. A. S. *As percepções de diretores de curso da Universidade Estadual do Maranhão sobre a implantação do Programa de Avaliação Institucional com base no Paiub*. Florianópolis, SC, 2001. 65f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

PATTO, M. H. de S. *A produção do fracasso escolar*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

PEREIRA, S. M. C. *O Projeto Nordeste de Educação Básica e o Fundescola: uma análise do discurso governamental e do Banco Mundial sobre qualidade do ensino*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de São Paulo (Unesp), Araraquara, SP, 2007.

PONTES, M. A. D. Atenção integral – a mitologia educacional. In: HINGEL, M. (Coord.). *LDB: reflexões e caminhos*. Brasília, DF: Indec, 1997.

PORTELLA, E. A educação na fila de espera. *Folha de S. Paulo*, 16 de agosto de 2004. p. A3.

REBELLO, G. O ministro que fez história. In: MELO, G. L.; FREITAS, J. E. *O professor que fez escola*. Juiz de Fora: Indec, 2004.

RISTOFF, D. Princípios do programa de avaliação institucional. In: BRASIL. Secretaria de Educação Superior. *Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras*. Juiz de Fora: Indec, 2004.

ROXO, S.; AMORIM, S. Governo Itamar Franco teve dificuldade para avançar em outras áreas, como saúde e educação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/governo-itamar-franco-teve-dificuldade-para-avancar-em-outras-areas-como-saude-educacao-2715725>>. Acesso em: 12 set. 2013.

SCHWARTZMAN, S.; DURHAM, E. R.; GOLDEMBERG, J. A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação. In: PURYEAR, J. M., BRUNNER, J. J. (Orgs.) *Educacion, equidad y competitividad económica en las Américas*: un proyecto del diálogo interamericano. Washington, EUA: Organización de los Estados Americanos (Interamer), 1994.

SCHWARTZMAN, S. Depois da tempestade. *Folha de S. Paulo*, 11 de março de 1988, Caderno A3.

SOUSA, J. V. de. Educação superior no Brasil: expansão, avaliação e tendências na formação do professor. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 193-240.

TORRES, R. M. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre, Artmed, 2001.

VERSIEUX, R. E. *Avaliação do ensino superior brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, SP, 2004.

XAVIER, C. A. R. de. Murílio de Avellar Hingel, o professor. In: MELO, G. L.; FREITAS, J. E. *O professor que fez escola*. Juiz de Fora: Indec, 2004.

---

## Capítulo V

---



Paulo Renato Souza: Ministro de Estado da Educação (01/01/1995 a 01/01/2003)

**PAULO RENATO SOUZA:  
REFORMA E MODERNIZAÇÃO DA  
EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO  
DA REVOLUÇÃO GERENCIADA**

Célio da Cunha  
Kleber Pina  
Wellington Ferreira de Jesus

### **O contexto**

Abordar aquele que talvez tenha sido um dos momentos de maior atividade no Brasil e que se relaciona a propostas e a mudanças efetivas nos rumos da economia, da política e de elementos do tecido social, entre eles a educação, requer sua contextualização em uma perspectiva mais ampla. Nesta, a efervescência das políticas nacionais de base desenvolvimentista e fortemente ideologizadas faziam parte de uma paisagem emoldurada por, principalmente, duas correntes: a globalização, em sua vertente econômica, política e tecnológica, e o neoliberalismo econômico.

Faz-se mister tal digressão, principalmente, porque, além de buscar melhor entendimento sobre o período, tenta-se também compreender as ações empreendidas por um de seus líderes no processo de *enquadramento* do complexo sistema educacional brasileiro aos ditames desse momento e contexto históricos.

Assim é que, antes de adentrar nos aspectos mais intrínsecos da gestão do ministro Paulo Renato Souza, à frente da pasta da Educação, durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período compreendido entre 1995-2002, e mapear os avanços ou recuos nas políticas públicas nacionais, tentar-se-á fazê-lo

mediante o entendimento de que tais políticas, acertadas ou equivocadas, estavam contidas em um sistema mais amplo, do qual as pessoas e o próprio país faziam parte em determinado momento de nossa recente história nacional.

### No mundo: globalização e neoliberalismo

O século 20 foi, por um lado, o momento histórico em que a humanidade mais próxima esteve de ser a responsável por sua própria aniquilação. Um período conhecido por guerras, devastação de recursos naturais e de graves, e cíclicas, crises das instituições sociais em termos planetários. Entretanto, por outro lado, foi também o período em que a ciência mais avançou, contribuindo com o poder que nos torna a todos humanos, ou seja, a habilidade de modificar a natureza segundo nossos interesses, praticamente infinitos, pelos avanços da química, da medicina, da tecnologia e de tantos outros campos de pesquisa. Foi também o século, conforme afirmou o historiador Arnold Toynbee, no qual a humanidade ousou acreditar na possibilidade de fazer com que todos os benefícios da civilização pudessem estar ao alcance de todas as pessoas (Toynbee, *apud* Unesco, 1997).

Tais avanços, em conjunto, começaram a mudar a consciência das pessoas acerca de seu próprio planeta, tornando-o menor, mais interligado e *comunicável*. Tal percepção, progressivamente ampliada em escala mundial, passou a compor a amplitude multidimensional do fenômeno que recebeu o nome de globalização. Assim, essa mudança de percepção de um mundo que antes era intransponível para um mundo que esteja logo ali surge espontaneamente da evolução do grande mercado capitalista. Por isso, não há uma única teoria que a explique, mas várias e distintas linhas.

Uma demarcação histórica bem aceita, muito embora sem unanimidade, considera que a globalização moderna se intensifica a partir do colapso do bloco socialista e consequente fim da guerra fria, já que, em um mundo sem polaridades destoantes, abre-se uma imensa possibilidade de unificação.

Essa unificação ocorre e atinge os demais entes do tecido social em torno de políticas e ações estatais que devem favorecer o livre fluxo de bens, serviços e informações que, em seus objetivos finais, devem facilitar a circulação do capital, tornando a vertente neoliberal da economia o padrão a ser seguido em termos mundiais.

Antes de começar uma ainda que breve explicação do que preconiza o ideário neoliberal, há de se chamar a atenção para o fato de que essa unificação, para que ocorra e atinja seus fins, deve ser apresentada como uma via única e inexorável e, para isso, todo o aparato das mídias de massa e tecnologias da comunicação e informação entram em cena e constroem a forte imagem ideológica de que políticas do tipo *laissez-faire*, em prol de um estado mínimo, trazem consigo a ideia de modernidade e desenvolvimento.

Diante disso, pode-se dizer que o neoliberalismo, como corrente econômica, imbricou-se profundamente na globalização, gerando o que alguns autores, entre eles Boaventura de Souza Santos (2010), denominam de globalização neoliberal, para caracterizar a predominância dessa corrente econômica no último quarto do século 20 sobre o conjunto das políticas públicas, inclusive as de cunho social, mantidas pelos países. É sempre oportuno lembrar que uma das mudanças que se processou nos últimos decênios do século 20 foi a progressiva substituição do estado do bem-estar social (*Welfare State*), de inspiração keynesiana, pelo monetarismo.

Tal movimento, liderado pelas reformas empreendidas, inicialmente, por Margaret Thatcher, na Inglaterra, e por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, ditaram os rumos das políticas mundiais, utilizando diversas formas possíveis de imposição hegemônica com foco na formação de um único discurso em prol da elevação do Estado que regula e avalia, em detrimento do Estado que provê, na desregulamentação da economia e na homogeneidade de ações, atuando de forma independente das variações locais em função dos determinantes culturais e sociais.

É notório, ainda, que, como parte constituinte de um forte aparato de determinação hegemônica, além de agressivas políticas comerciais externas, os países pioneiros na busca pela liberalização da economia

utilizaram uma estratégia tradicional de imposição pela força, que foi o extensivo uso das agências e organismos internacionais, mediante acordos e empréstimos financeiros. E é nesse cenário que começa o momento brasileiro de reformas econômicas e sociais que marcaram o período do governo de FHC e a gestão ministerial de Paulo Renato Souza.

### **No Brasil: estabilidade econômica e reafirmação das instituições democráticas**

Ao assumir o Ministério da Fazenda no governo Itamar Franco, em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso se insere em um período que é caracterizado por uma intensa onda de déficits econômicos e sociais que se arrastavam havia décadas.

Foram marcas desse momento histórico a elevada inflação, a forte acentuação das desigualdades sociais, a readaptação do país ao recente retorno da democracia, com a contínua reforma das instituições governamentais e o alinhamento das medidas de governo com pesados ajustes, tanto econômicos quanto sociais, impostos por agências e organismos internacionais.

As eleições presidenciais de 1994, que resultaram na vitória de FHC, podem ser concebidas como o marco que consolidou o Estado democrático e de direito no Brasil, considerando que a transição do regime militar para a democratização que vinha se produzindo desde 1985 fazia resistir uma espécie de incerteza quanto aos rumos do país, configurando certo tipo de “transição dentro da transição” nos primeiros anos da década de 1990. É certo que para essa consolidação, o período presidencial de Itamar Franco, notadamente pelo seu respeito aos poderes legislativo e judiciário foi fundamental e preparatório para as etapas seguintes.

Tanto o processo eleitoral como a eleição de FHC, historicamente, demonstraram o amadurecimento e a consolidação das instituições do Estado brasileiro depois das turbulências que resultaram no *impeachment* de Fernando Collor de Mello (1992), no governo de coalizão de Itamar Franco (1992-1994) e na construção da esperada estabilidade econômica obtida pelo Plano Real.

No sentido de sublinhar a importância que as coalizões partidárias têm tomado na realidade política brasileira, desde a Constituição Federal de 1988, vale a pena destacar o trecho de uma análise mais aprofundada do período em tela, realizada por Marta Arretche, ao comentar a impossibilidade de se governar em um sistema federalista pluripartidário como o brasileiro:

No cenário menos favorável, montar coalizões de governo permitiu aos presidentes dobrar o percentual de prefeitos e governadores de sua base de apoio na estrutura vertical da Federação. O presidente Fernando Henrique multiplicou por quatro o percentual de prefeitos da sua base de apoio em seu segundo mandato. A montagem de uma coalizão de governo permitiu que os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique contassem com bases de apoio vertical, próximas ou superiores a 2/3 do total de governadores e prefeitos (Arretche, 2004, p. 20).

Dessa forma, FHC elegeu-se presidente da República com o apoio de uma coligação de partidos que reunia setores de centro-esquerda, liberais, conservadores e neoconservadores, tendo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL) como bases políticas mais proeminentes. De maneira geral, pode-se observar, no primeiro momento da gestão FHC (1995-1998), um período de implementação e aprofundamento dos ajustes estruturais. Nessa fase, houve predominância do capital financeiro no interior do bloco de sustentação política do governo. A partir da segunda etapa da gestão FHC (1999-2002), embora ainda presente, houve a hegemonia do capital financeiro, mas “com uma maior acomodação dos interesses de outras frações do capital participantes do bloco do poder, especialmente os seguimentos exportadores” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 97).

FHC começa, ainda em 1993, mesmo antes de eleito, um dos mais engenhosos planos de combate à inflação posto em prática no Brasil, na perspectiva das análises de Bresser-Pereira (1994), Gremaud,

Vasconcellos e Toneto Júnior (2013), tomando por escala as diversas tentativas fracassadas que o antecederam. Nesse momento histórico-político, o Plano Real representou a décima terceira tentativa de estabilização monetária posta em prática desde a crise econômica de 1979 (Bresser-Pereira, 1994).

Uma relação dos doze planos anteriores pode ser acompanhada pelo Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1 – Planos Brasileiros de Estabilização Monetária (1979-1992)**

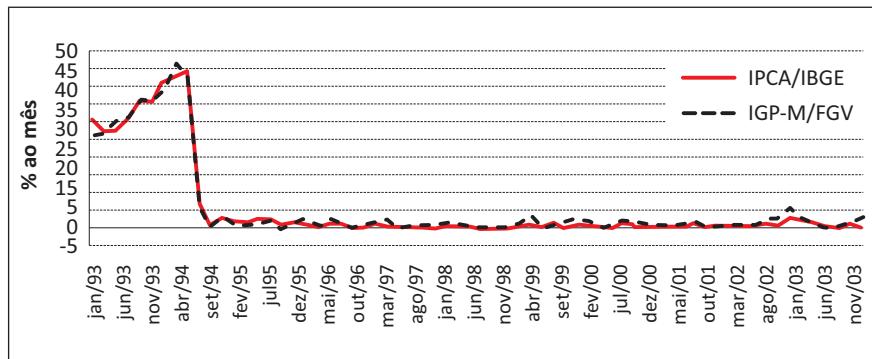
Plano	Início	Presidente da República
1º) Plano Delfim I	1979	
2º) Plano Delfim II	1981	João Baptista Figueiredo
3º) Plano Delfim III	1983	
4º) Plano Dornelles	abril, 1985	
5º) Plano Cruzado	março, 1986	
6º) Plano Verão	janeiro, 1987	José Sarney
7º) Plano Bresser	junho, 1987	
8º) Plano Arroz com Feijão	janeiro, 1988	
9º) Plano Collor I	março, 1990	
10º) Plano Eris	maio, 1990	
11º) Plano Collor II	janeiro, 1991	Fernando Collor de Mello
12º) Plano Marcílio	1992	

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira, 1993.

Representou, também, na opinião de diversos autores, o *boarding pass* para que FHC, de uma única feita, obtivesse a preferência popular nas urnas e o apoio político imprescindível para a consecução das reformas necessárias ao plano de estabilização econômica.

Foi assim que ao tomar posse do cargo de presidente da República, em 1º de janeiro de 1995, era incontestável o sucesso inicial do Plano Real. Pode-se verificar, pelo demonstrado no Gráfico 1, que a inflação desceu de patamares superiores a 40% no início de 1994, para algo entre 1% e

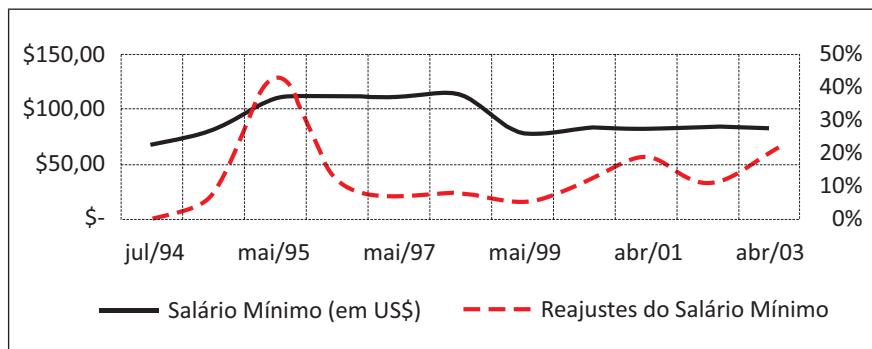
2% ao mês, ao final do mesmo ano e permanece assim, em estabilidade vigiada, durante seus dois governos.



**Gráfico 1 – Taxa de inflação mensal**

Fonte: IBGE; FGV.

Tal estabilidade, entretanto, não ocorre com o poder de consumo do trabalhador brasileiro. A nítida opção pelo equilíbrio inflacionário ocasionou um vigoroso momento de elevação no poder de consumo, com acréscimos salariais do funcionalismo público e do piso mínimo nacional, neste último caso em cerca de 10% acima do índice inflacionário (Ipea/Cepal, 1997), além, por consequência, da extensão de tais políticas aos benefícios previdenciários e, logo depois, uma forte depreciação dos salários frente ao dólar.



**Gráfico 2 – Desvalorização salarial frente ao dólar – 1994-2003**

Fonte: Elaboração dos autores.

Além disso, fica evidente que a estabilização inflacionária, visualizada no Gráfico 1, contrasta fortemente com as sazonalidades percebidas na relação salário mínimo/dólar americano, ilustrada no Gráfico 2, demonstrando que o controle inflacionário foi financiado, ao menos em parte, pela desvalorização do poder de consumo do trabalhador brasileiro e pelo forte controle cambial.

Tiezzi (2004) justifica a ênfase dada à resolução das questões relacionadas à estabilidade macroeconômica, considerando que, assim, as condições necessárias, mas não suficientes, seriam garantidas para a promoção da melhoria do padrão de vida dos brasileiros.

O autor complementa tal raciocínio afirmando que, de forma natural, um segundo passo nas ações de governo deveria

[...] concentrar todo esforço e atenção nos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde e previdência social [já que] os serviços prestados por estes setores – de oferta rotineira e continuada – constituem o núcleo de qualquer política social e compreendem mais de 90% do gasto público na mesma área (Tiezzi, 2004, p. 50).

Resulta, então, resumidamente, de um momento marcado por políticas desenvolvimentistas, alinhadas e apoiadas financeiramente por organismos internacionais dotados de viés ideológico, e, como se acabou de argumentar, com áreas prioritárias elencadas em razão de seu impacto sobre a economia e de seu alcance, ou seja, de sua eficiência na conquista dos objetivos sociais frente aos gastos.

É assim que começa a abordagem sobre as contribuições do ministro da Educação, Paulo Renato, para essa área, considerada como prioritária e central aos interesses desenvolvimentistas do período no qual ele foi gestor. Todavia, é preciso ressaltar que, apesar dos ajustes serem feitos sob a influência e imposição de organismos financeiros internacionais, havia na trajetória política e acadêmica dos principais expoentes do governo uma crítica ao capitalismo dependente, o que haveria de constituir fator positivo na discussão das políticas em suas interfaces

com agentes externos, de modo a não aceitar determinadas condições e, assim, preservar os interesses maiores do país.

### **Paulo Renato Souza: trajetória acadêmica e internacional**

Paulo Renato Costa Souza nasceu na cidade de Porto Alegre, no dia 10 de setembro de 1945. Graduou-se em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 1967. Realizou o mestrado em Ciências Econômicas pela Universidade do Chile, de 1969 a 1970, e doutorou-se pela Unicamp em 1980. Trabalhou nas Nações Unidas, foi gerente de operações no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), reitor da Unicamp e secretário de Educação do governo de São Paulo, antes de sua nomeação como ministro de Estado da Educação no governo de FHC.

O presidente FHC, no prefácio do livro *A revolução gerenciada*, escrito por Paulo Renato Souza, declara que também para ele o desempenho desse acadêmico, que muito entendia de trabalho e salários, representou uma surpresa positiva. Há de se considerar que a posição de surpresa colocada por FHC traz em si o risco a que a pasta da Educação esteve exposta em seu primeiro governo, pois, para Paulo Renato, ainda conforme FHC, estava destinada a direção do Ministério do Planejamento, mas, por um acidente de última hora, a escolha voltou-se para o MEC (Souza, 2005).

Ressalte-se a visão e o perfil do ex-ministro Paulo Renato segundo sua própria obra. A percepção que ele mantém acerca da educação tem como pano de fundo a sociedade do conhecimento e a globalização do cidadão. O sistema educacional, a seu ver, deve contribuir para o desenvolvimento da capacidade de aprendizado do indivíduo de forma generalista, democrática e humanista. Além disso, deve ser permanente, com idas e vindas entre o mercado de trabalho e a academia, privilegiando o uso da tecnologia.

Aliás, é ainda por meio dessa obra que se pode apreender o quanto o economista e ministro Paulo Renato Souza transparecia seu entusiasmo ao comentar ações que focalizassem o desenvolvimento do país e nas

quais, certamente, a educação ocupava papel de centralidade, já que era através dela que ele poderia exercer suas contribuições.

Eram ações que, isoladamente ou em conjunto, nem sempre conseguiram formar opiniões unâimes no que se relaciona a seus benefícios, principalmente sociais, mas, certamente, ações que protagonizaram um período de mudanças nos rumos da política nacional, de forma mais ou menos intensa, nos vários níveis e modalidades do sistema educacional brasileiro, notadamente em relação à educação básica.

É assim que serão analisadas as principais iniciativas do ministério de Paulo Renato Souza, tentando, sempre que possível, relacioná-las às demais iniciativas promovidas por FHC durante o período de seus dois mandatos presidenciais, uma vez que as reformas empreendidas no complexo sistema educacional brasileiro, como comentado anteriormente, fazem parte de um conjunto de medidas que foram orientadas para o desenvolvimento nacional, nas palavras do próprio FHC no discurso de posse de seu primeiro mandato: “a realização de um projeto nacional consistente de desenvolvimento deve nos fortalecer crescentemente no cenário internacional” (1995).

Para tanto, em primeiro lugar, será abordada a mais proeminente iniciativa educacional da gestão de FHC sob a liderança do ministro Paulo Renato Souza, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Em seguida, serão consideradas as demais iniciativas no âmbito do ensino fundamental e nos demais níveis e modalidades.

### **Fundef: recuperando recursos e universalizando o ensino fundamental**

Na proposta de governo de FHC, são eleitas três condições básicas para que o país pudesse redefinir seu projeto de desenvolvimento e, de forma sustentável, retomar seu crescimento com perspectivas de melhorias para toda a população: a) refazer o sistema de financiamento do desenvolvimento; b) eleger a criação de empregos como a forma mais efetiva e duradoura de distribuição de renda; e c) garantir o

fortalecimento do poder decisório [do governo] para a realização eficiente de projetos sociais compensatórios (Cardoso, 2008, p. 3).

Entretanto, na época do lançamento da proposta de governo de FHC, em meados da década de 1990, o Brasil era percebido como o país com um dos mais elevados graus de desigualdade do planeta.

Nesse sentido, um aprofundado estudo acerca das fontes da desigualdade brasileira divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no ano de 1995, aponta a educação como grande fator responsável pelas desigualdades salariais e assegura que, com respeito à desigualdade em educação, poucos países no mundo se encontravam à época em situação idêntica à do Brasil, ou seja, com cerca de 15% da força de trabalho formada por trabalhadores sem instrução alguma e apenas cerca de 10% da população com educação superior (Barros, Mendonça, 1995, p. 51).

Barros e Mendonça foram ainda categóricos, ao afirmar que “qualquer política que possibilitasse um aumento da proporção da população com os primeiros quatro anos de estudo completos (antigo primário) implicaria uma redução no grau de desigualdade em educação (1995, p. 55)” e, em consequência, uma redução nos níveis nacionais de desigualdade salarial entre cidadãos.

Ora, tem-se, então, que para garantir uma das condições básicas de seu plano de desenvolvimento para o país, impresso no programa de governo, FHC deveria propor mudanças significativas em todo o sistema educacional, mas, dada a desigualdade social, então alarmante, a educação fundamental seria aquela que, juntamente com a disponibilidade de mão de obra, representaria o foco das políticas públicas sobre a camada mais pobre da população.

Ocorre, ainda, que, além de serem imensos os números da demanda por educação, no caso brasileiro, existiam graves e históricos problemas a serem tratados prioritariamente, tais como a constituição de um esquema claro de fontes de financiamento distribuídas entre os diferentes entes federativos e a clássica questão da remuneração do magistério, que, em algumas regiões, se encontrava abaixo do salário mínimo.

Assim é que, mirando uma política nacional que fosse capaz de melhorar o nível salarial dos professores, foi concebida a ideia do Fundef, considerada pelo próprio Paulo Renato (Souza, 2005, p. 73) como a mais importante iniciativa de sua gestão à frente do Ministério da Educação.<sup>1</sup>

Como caracterização do Fundef, pode-se dizer que se constitui de um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas de governo, e que vincula a distribuição de tais recursos ao ensino fundamental, tomando por base a quantidade de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais.

Martins (2009, p. 28) aponta as principais características do Fundef:

- os recursos eram redistribuídos em função do número de matrículas apuradas no censo escolar do ano anterior;
- mantinha aplicação exclusiva no ensino fundamental e público, excluída a contagem de matrículas em educação de jovens e adultos, para efeito de captação de recursos do fundo;
- era de natureza contábil;
- de âmbito estadual, com redistribuição apenas entre seus respectivos municípios;
- compunha-se de contas únicas e específicas com automaticidade de recursos;
- mantinha diferenciação de custos segundo os níveis de ensino (de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série e de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série) e os tipos de estabelecimento (escolas rurais e educação especial);
- previa algum nível de controle social e acompanhamento, exercido por conselheiros, em todas as esferas federativas;
- previa uma complementação da União para o alcance de um valor mínimo, definido em lei como a média

---

1 É importante registrar que o Fundef teve sua origem na antiga Secretaria de Políticas Educacionais (SPE), criada na gestão de Paulo Renato Souza e liderada por Eunice Durham, que foi a principal mentora intelectual desse fundo contábil, tendo recebido contribuições significativas de outros especialistas, entre eles, Barjas Negri que presidia o FNDE, e Maria Helena Guimarães de Castro, que dirigia o Inep.

nacional, mas fixado por decretos que desconsideraram o critério legal;

- subvinculava, tendo como destinação a Manutenção para o Desenvolvimento do Ensino (MDE), 60% dos recursos para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental.

Assim, pode-se acreditar que a inegável relevância do Fundo, na percepção de seu principal articulador, deu-se porque, de uma única feita, atacavam-se os problemas de financiamento e responsabilização entre os entes federativos mediante a simples redistribuição de recursos por um sistema que forçava estados e municípios a investir mais em educação e, além disso, abria espaço para a tão solicitada valorização docente. Acrescente-se que a lógica do Fundef, qual seja, a de distribuir recursos conforme o número de alunos matriculados nas redes estaduais ou municipais, deu grande contribuição para o avanço do regime de colaboração entre os entes federados, obrigando o planejamento conjunto entre o estado e seus municípios. Essa estratégia permitiu retornar à educação volumes expressivos de recursos – que vinham sendo desviados para outros setores – sempre que o ente federado mantivesse número de matrículas aquém do volume de recursos constitucionalmente vinculados, dos quais deveria prestar contas.

Na prática, segundo Arretche (2004), a implementação do Fundef, na forma de Emenda Constitucional (EC), implicou uma minirreforma tributária de âmbito estadual, à medida que, a cada ano, 15% das receitas de estados e municípios – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – passaram a ser automaticamente retidas e contabilizadas em um fundo estadual de natureza contábil.

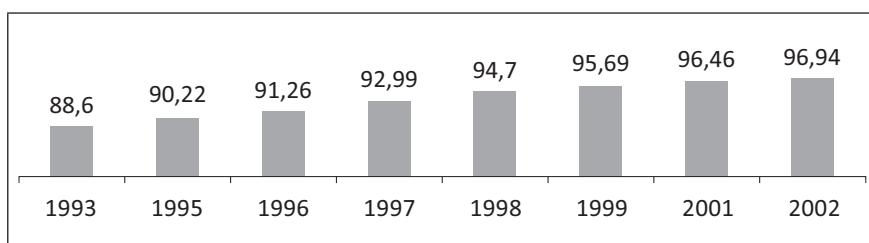
A rigor, sintetizou Negri alguns anos depois, a lógica do Fundef era de muita simplicidade, o que contribuiu para sua aprovação pelo Congresso Nacional. Como boa parcela dos impostos federais, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto de Produtos Industrializados (IPI), é transferida para os estados e municípios, via FPE e FPM,

o Fundef passou a reter, automaticamente, 15% desses fundos destinados a cada estado e respectivos municípios e a redistribuí-los, também automaticamente, para cada estado e respectivos municípios, com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental público, tomando por referência o censo escolar. No âmbito dos estados, ocorreu o mesmo com a retenção de 15% do ICMS estadual, que também passou a ser repartido com os municípios (Negri, 2014).

As receitas públicas passavam a ser redistribuídas entre governos estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas oferecidas anualmente, estabelecendo, assim, um vínculo entre encargos e receitas fiscais, além de garantir a efetiva transferência dos recursos, cujo efeito foi eliminar, como já apontadas, históricas disparidades de gastos no ensino fundamental no interior de cada estado.

Desse modo, para alcançar seus objetivos, o governo federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências, eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos vinculados à oferta de matrículas e, a fim de obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, instituiu uma obrigação constitucional, assegurando, por conseguinte, maior rigor na aplicação dos recursos vinculados.

Como resultado dessa reengenharia política, legal e tributária, a taxa de escolarização de crianças entre 7 e 14 anos de idade no Brasil acentuou o ritmo de elevação que vinha mantendo há alguns anos e alcançou a quase universalização em cerca de 97% da coorte que frequentava escolas no ano de 2002. Tal evolução nas taxas de escolarização pode ser verificada pelo Gráfico 3.

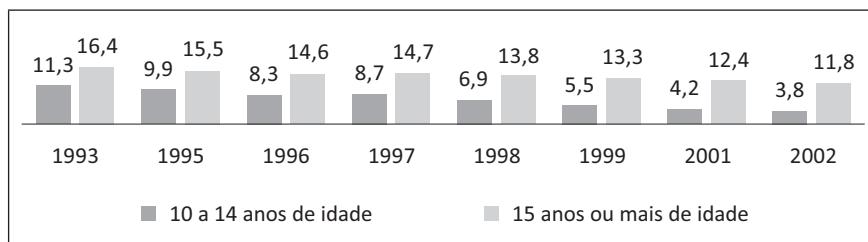


**Gráfico 3 – Taxa de escolarização entre 7 e 14 anos de idade – 1993-2002**

Fonte: IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) – 1992-2007.*

No último ano do Fundef, em 2006, apenas 2,4% das pessoas nessa faixa etária não estavam na escola e, em termos regionais, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2008), as diferenças não eram tão marcantes. Por unidade da Federação vale destacar Santa Catarina (99,0%), São Paulo (98,8%) e Distrito Federal (98,7%), que apresentaram as maiores taxas de escolarização entre as crianças e adolescentes de 07 a 14 anos de idade. A menor taxa foi estimada para o Acre (94,0%). Esses números têm o poder de demonstrar a dimensão universalizante da política do Fundef e seu êxito.

De outra feita, no Gráfico 4, pode-se observar que também caem as taxas de analfabetismo; contudo, mais vigorosamente entre os mais jovens do que entre os de maior idade – acima de 15 anos.



**Gráfico 4 – Taxa de analfabetismo – por grupos de idade 1993/2002**

Fonte: IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) – 1992-2011.*

Atribui-se essa segregação de resultados ao fato de que um dos três únicos vetos presidenciais às emendas apresentadas à Emenda Constitucional nº 14/1996, mantidas na Lei nº 9.424/1996, instituidora do Fundef, foi justamente sobre a inclusão de jovens e adultos que ainda não possuíam ensino fundamental, sob a alegação de desconhecimento dos números e da possibilidade de haver um substancial aumento de matrículas nessa categoria, demonstrando cuidado com o volume de recursos que a União deveria complementar (Rosinholi, 2010). Reforça-se, pela análise dos dois outros vetos, a ideia de que a União mantinha extremo cuidado com seu caixa, já que se tratava objetivamente do salário-educação e da participação dessa fonte de recursos em suas eventuais complementações previstas pela Lei do Fundef.

A própria dinâmica de funcionamento do Fundef ocasionou duas derivações. A primeira, de forma mais imediata, forçou a busca, partindo das prefeituras municipais, por alunos no nível fundamental, uma vez que o montante dos recursos a serem repassados dependia do número de alunos matriculados. O segundo desdobramento dessa política, resultando diretamente da busca e matrícula de mais alunos no ensino fundamental, foi a necessária realização de censos educacionais anuais confiáveis, a fim de estabelecer as bases de dados para o repasse dos recursos.

Pode-se dizer que a primeira derivação foi, justamente, a intenção maior do governo com a implementação do Fundef. Já a segunda, como consequência direta da anterior, forçou, por sua vez, uma ação governamental no sentido de que fosse estabelecido um organismo capaz de realizar a contagem das matrículas e divulgar, para todos os interessados, números confiáveis que seriam utilizados, para a fixação do repasse pela União, a título de complementação financeira do piso mínimo, aos estados e municípios que não o alcançassem. Em decorrência dessa demanda, o Inep foi fortalecido e passou a realizar o Censo Escolar anual, a partir de 1996 (Semeghini, 2001, p. 44).

O Fundef tem sido objeto, desde seu lançamento, de vários estudos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, como também de vários artigos e reportagens veiculadas pelos meios de comunicação do país. Nesses estudos ou matérias divulgadas pela imprensa, dois pontos se destacam entre o conjunto de opiniões emitidas por aqueles que têm procurado estudar ou refletir sobre o papel por ele desempenhado na política educacional: 1) ele representou um avanço, na medida em que estabeleceu critérios a serem atendidos no que tange ao financiamento e à distribuição de responsabilidades entre os entes federativos; e b) a União, naquilo que era central durante a criação do fundo, ou seja, a redução das disparidades salariais dos docentes, não cumpriu os dispositivos legais em relação à complementação prevista na legislação que instituiu o Fundef, para atingir o patamar mínimo estabelecido para cada aluno/ano matriculado.

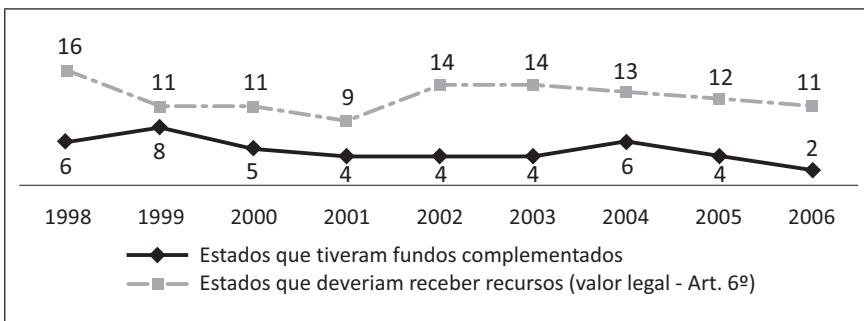
Assim é que Monlevade e Ferreira (1997), Vazquez (2007) e outros perceberam que os valores definidos como mínimos aluno/ano estipulados durante a vigência do Fundef não apenas sofreram reajustes inferiores ao crescimento das receitas do fundo como, ainda, eram ilegais, na medida em que não atendiam à fórmula estabelecida no Art. 6º, da Lei 9.424/1996.

Esse posicionamento da União, na visão de Vazquez (2011), provocou a defasagem do valor mínimo estipulado pelo governo federal, já intencionalmente reduzido desde seu início, na visão de Monlevade e Ferreira (1997), de forma que, no último ano do programa, este correspondia a apenas 63% do valor legal.

Corroborando a tese de que a União, por intermédio dos ministérios da área econômica, mantinha o caixa sob forte vigilância, essa redução no valor mínimo resultava, diretamente, em um volume menor de recursos federais destinados à complementação nos estados e municípios impossibilitados de atingir os valores mínimos legalmente formulados.

Em que pesem distorções como essa, não se pode negar o impacto do Fundef como política restruturante do ensino fundamental, inclusive em relação à política salarial do magistério, pois, ao assegurar que 60% dos recursos do fundo seriam destinados à remuneração de professores em exercício, permitiu a progressiva erradicação dos salários vis, muitas vezes abaixo do salário mínimo, que vinham sendo pagos em muitos municípios do país. Além disso, conforme salientou Negri, possibilitou a redução de professores leigos de 262,5 mil para 68,8 mil, como, ainda, o aumento de professores com curso superior completo nos anos finais do ensino fundamental e no médio, que passou de 898,4 mil para 1.334,9 mil, o que significava um aumento de 48,4%, no período de Paulo Renato Souza no MEC (Negri, 2014).

O Gráfico 5 mostra os estados que receberam a complementação efetuada pela União, entre 1998 e 2006, e a diferença do número de estados que deveriam ter sido atendidos nesse mesmo período, caso o Art. 6º, da Lei 9.424/1996, fosse obedecido.



**Gráfico 5 – Comparação: número de estados que tiveram seus fundos complementados e que deveriam ter recebido complemento 1998/2006**

Fonte: Adaptado de Vazquez, 2011. p. 38.

Essa distorção, que efetivamente reduzia a participação da União no financiamento do Fundef em detrimento dos demais entes federativos, foi foco de forte pressão por parte dos estados e municípios durante o processo de negociação para a evolução desse fundo, sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Sob as regras deste último, o volume de recursos federais para a complementação dos fundos estaduais passa a ser *a priori* e, de posse dele, o valor mínimo aluno/ano passa a ser mensurado anualmente (Vazquez, 2011, p. 42).

É indispensável avaliar o impacto do Fundef sobre os demais níveis de ensino e sobre o conjunto das políticas sociais públicas, no sentido de garantir não apenas que os estados e municípios coloquem suas crianças nas salas de aula, mas, também, que as famílias assumam o compromisso e elevem sua consciência sobre a importância da educação e vejam na instituição escolar uma oportunidade privilegiada para a construção de futuro mais promissor para seus filhos. Além disso, vale repetir o efeito que o Fundef teve para eliminar os indignos salários, algumas vezes, abaixo do mínimo, que vinham sendo pagos aos professores da educação básica em muitas localidades do país, sobretudo nas regiões

Norte e Nordeste. Nesse sentido, o deputado Gastão Vieira, político atuante na área da educação, que presidiu a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 2008, em entrevista aos autores, dividiu a política educacional brasileira em duas fases: antes e depois do Fundef (Vieira, 2013). Não resta dúvida de que o Fundef foi uma das mais promissoras políticas de educação dos últimos tempos.

### **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**

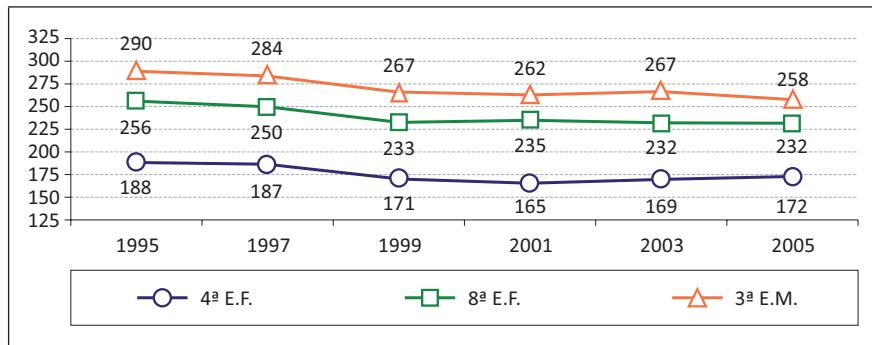
A política de avaliação do ensino constituiu, sem dúvida, um dos pontos altos da gestão Paulo Renato de Souza. Além de ter dado continuidade às iniciativas anteriores, introduziu várias inovações e procedeu à sua consolidação, facilitando dessa forma a evolução do planejamento educacional no Brasil, que passou a ser feito a partir de uma base de dados mais fidedigna. Os primeiros e pioneiros esforços para a construção de um sistema nacional de avaliação remontam ao final da década de 1980, época em que o MEC deu os primeiros passos para a organização do Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep). A partir de 1990, como salienta Coelho, o Saep foi substituído pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que contou com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) para a primeira aplicação de provas e o levantamento de dados em nível nacional (Coelho, 2008). A partir de 1995, observa Maria Helena Guimarães de Castro, o Saeb deu início a um processo de construção de escalas comuns de proficiência, ou definição de métricas, que são interpretadas em termos do que os alunos conhecem, compreendem e são capazes de fazer, com base nos resultados de seu desempenho (Castro, 2009).

A introdução na política nacional de educação de avaliações em larga escala representou um avanço inestimável, na medida em que a geração de dados abrangendo todo o país possibilitou a realização de diagnósticos mais precisos da situação educacional e favoreceu a formulação de planos educacionais mais consistentes, além de mostrar

à opinião pública o desempenho das políticas públicas estaduais e municipais de educação. Freitas *et al* (2011, p. 44) conceituam as avaliações em larga escala como “um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino, com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas que permitam verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas”.

O Saeb foi criado em 1995, tendo como principal objetivo avaliar a educação básica brasileira, com a proposta de contribuir no sentido da melhoria de sua qualidade e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios à política de universalização do acesso à escola, disponibilizando informações importantes para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica (Brasil. Inep, 2012). Ele foi composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), abrangendo, de maneira amostral, alunos das redes pública e privada do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4<sup>a</sup> série/5ºano e na 8<sup>a</sup>série/9ºano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio, e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também conhecida como “Prova Brasil”. A “Prova Brasil” constitui-se uma avaliação censitária que envolve os alunos da 4<sup>a</sup> série/5ºano e da 8<sup>a</sup>série/9ºano do ensino fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal. Realizadas bianualmente, a Aneb e a Anresc fornecem indicadores para a verificação e para a identificação das fragilidades e possibilidades de transformações no sentido de obtenção de padrões de qualidade na educação básica brasileira. O Saeb permitia ainda a obtenção de informações fundamentais para avaliar a amplitude dos fatores associados à aprendizagem, tanto os que a favorecem quanto os que a dificultam (Castro, 2009).

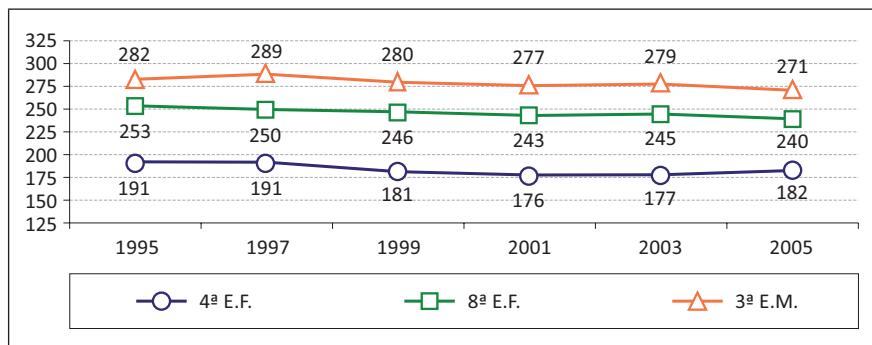
O Gráfico 6 apresenta a evolução das médias obtidas em língua portuguesa, conforme o Saeb, no período 1995 -2005.



**Gráfico 6 – Médias de proficiência em língua portuguesa – Brasil – 1995-2005**

Fonte: Inep-MEC.

O Gráfico 7 apresenta a evolução das médias obtidas em matemática, conforme o Saeb, no período 1995-2005.



**Gráfico 7 – Médias de proficiência em matemática – Brasil – 1995-2005**

Fonte: Inep/MEC.

Na medida em que esses dados passaram a ser amplamente divulgados pela imprensa e debatidos em fóruns de políticas públicas como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consel), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), as Comissões de Educação da Câmara e do Senado e em várias outras instâncias e eventos públicos de educação, eles concorreram para aumentar a pressão pela melhoria da qualidade e, por conseguinte, para a ampliação dos investimentos na educação. Em decorrência,

a histórica omissão nacional para com a educação básica começou a ser percebida em toda sua magnitude, contribuindo para elevar a consciência do país e de suas elites em relação à importância da educação como mola propulsora do desenvolvimento político, socioeconômico e cultural do país.

Além disso, o crescente êxito da política de avaliação dessa gestão ministerial ensejou a oportunidade de novos avanços. Foi o que aconteceu mediante a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em 1998, para avaliar o desempenho dos alunos ao final do ensino médio, e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Enceja), instituído em 2002, para reconhecer competências, habilidades e saberes adquiridos por processos formais, informais e não formais de educação. Em relação ao Enem, seu primeiro ano de aplicação foi em 1998 e contou com um número de 157 mil inscritos. Em sua 11<sup>a</sup> edição, em 2008, ele já havia alcançado quase 4 milhões de inscritos (Castro, 2009). Seu crescente sucesso continuaria, chegando, em 2014, a mais de 8 milhões e 700 mil candidatos inscritos. Devido à sua progressiva aceitação como critério de ingresso na educação superior, ele praticamente já substituiu o histórico vestibular que tantos problemas vinha causando. Outrossim, os seguidos resultados pouco animadores revelados pelo Enem a propósito do desempenho dos estudantes do ensino médio obrigaram o governo a colocar esse nível da educação básica como questão prioritária, como queria o *Manifesto dos Pioneiros de 1932*, ao destacá-lo como um dos pontos nevrálgicos da política educacional.

O sucesso do Enem e seu reconhecimento como importante política pública de Estado tem dado origem a vários estudos elaborados, via de regra, pelos centros de pesquisa e pós-graduação em educação das universidades. Um dos estudos recentes, em nível de doutorado, de autoria de Rodrigo Travitzki, com tese defendida na Faculdade de Educação da USP, sobre os limites e possibilidades do Enem, depois de examinar sob diversos ângulos as implicações pedagógicas e também as políticas públicas, chama a atenção para alguns aspectos do Enem que, certamente, devem ser considerados em seus aprimoramentos

futuros. Partindo do projeto iluminista de modernidade, o pesquisador salienta o papel da instituição escolar como forma de “racionalizar a transmissão da cultura para as novas gerações, de gerenciar a difusão de costumes e saberes” (Travitzki, 2013, p. 249). Todavia, continua ele, haveria um lado “menos luminoso”, pois,

[...] ao constituir-se uma instituição para a preservação da tradição, a escola acaba posicionando-se mais próxima das forças voltadas para a reprodução da estrutura social do que para sua transformação, o que seria especialmente problemático em países cuja estrutura social revela grande desigualdade, como o Brasil (Travitzki, 2013. p. 249).

Nesse sentido, a divulgação de *rankings* de escolas do Enem, que já se tornou rotina, constitui um problema, inclusive com implicações éticas.

Travitzki, na linha de um dos principais objetivos de seu estudo, que foi o de examinar os limites e alcances do Enem, relaciona nas conclusões alguns argumentos favoráveis e contrários ao ranqueamento. Entre os favoráveis, ele destaca os seguintes: o país precisa de indicadores da qualidade do ensino, para mobilizar os responsáveis e identificar experiências bem-sucedidas; o Enem abrange a maioria das escolas de ensino médio, públicas e privadas; é uma prova mais focada na capacidade de raciocínio do que nos conteúdos, podendo constituir-se referência importante para o currículo do ensino médio; os candidatos que desejam ingressar no ensino superior podem saber quais escolas produzem melhores resultados. Entre os argumentos desfavoráveis, destaca os seguintes: o Enem informa mais sobre o contexto da escola, como o nível socioeconômico da família, do que sobre o mérito dos resultados obtidos, o que pode gerar uma meritocracia distorcida; existem estudos que mostram que exames individuais não são adequados para avaliar instituições escolares; é preciso ter cautela ao utilizar o mesmo instrumento de avaliação para diferentes finalidades, pois, na medida em que o Enem melhore sua qualidade como exame vestibular, se torna mais duvidoso como forma de avaliar as escolas como um todo; a pouca

autonomia das escolas podem impedi-las de adotar estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes; o exame não é amostral, mas voluntário, e a taxa de participação das escolas é normalmente pequena, o que pode gerar efeitos na seleção da amostra (Travitzki, 2013). Contudo, o autor teve a preocupação de fazer algumas sugestões visando ao aprimoramento do exame, como, por exemplo, em vez de publicar médias por escola, divulgar os resultados por faixas, o que contribuiria para resolver o problema da significância estatística. Recomenda, ainda, que, para evitar o efeito de retroalimentação e a desvalorização de boas escolas que trabalham em condições desfavoráveis, é possível incluir alguma forma de controle do nível socioeconômico (NSE), utilizando esse índice criado por Maria T. G. Alves e José Francisco Soares, de forma a permitir a comparação de escolas do mesmo nível. Sugere, ainda, contemplar melhor a multiplicidade de conceitos sobre o que é uma boa escola (Travitzki, 2013).

De maneira geral, pode-se considerar que o impulso tomado pela política nacional de avaliação da educação básica, a partir da gestão Paulo Renato Souza, consolidou a imprescindibilidade da cultura de avaliação, contribuindo, assim, para a construção gradual de uma política de Estado da educação como estratégia para assegurar a simultaneidade do binômio inclusão e qualidade. Ademais, deve ser sublinhado que boa parte do sucesso dessa política deve-se à ética da continuidade e do progressivo aperfeiçoamento que a presidiu desde o início e que continua até os dias atuais.

### **Avaliação da educação superior**

A gestão Fernando Henrique Cardoso foi marcada, na área educacional, pela tendência de transformar o Estado, de um órgão controlador para um órgão regulador (Polidori, 2009). Nesse contexto, a avaliação do ensino superior, sobretudo em face de sua grande expansão e da predominância do setor privado, tornou-se, também, uma prioridade da gestão educacional do período.

De acordo com Polidori (2009, p. 439-452), a evolução do sistema de avaliação da educação superior brasileira pode ser dividida em quatro ciclos: o primeiro ciclo (1986 a 1992) compreende a existência de avaliações isoladas no país, que não se constituíam avaliações de caráter nacional. O segundo ciclo (1993 a 1995) foi caracterizado pela formulação das políticas e da instalação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). O terceiro ciclo (1996 a 2003) teve como destaque o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido popularmente como Provão. E o atual quarto ciclo (a partir de 2004) é representado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) (Gaudio, 2014).

O terceiro ciclo teve início na gestão de Paulo Renato de Souza, em 1996, com a criação do Exame Nacional de Cursos (ENC), que se popularizou com o nome de “Provão”, instituído pelo Decreto nº 2.026, de 10/10/1996, e permanecendo em vigência até 2003. Tratava-se de avaliação que diferia substancialmente dos padrões de avaliação do ensino superior utilizados anteriormente. Foi seguido por duas outras iniciativas: a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o Censo da Educação Superior. No entanto, o ENC recebeu mais atenção da mídia e da sociedade brasileira porque foi baseado em um teste obrigatório de grande escala, aplicado a todos os alunos do último ano, com o objetivo de medir a qualidade das instituições. O ENC começou avaliando três programas, em 1996, e gradualmente aumentando o número de programas avaliados, até alcançar 26 em seu último ano, 2003 (Verhine; Dantas; Soares, 2006).

O ENC foi centrado em resultados, produtividade, eficiência, controle e desempenho dos alunos (Tenório; Andrade, 2009). As notas atribuídas a cada programa poderiam variar de “A” a “E”, tomando por base o desempenho médio dos alunos. Com a ampla divulgação dos resultados pela mídia, malgrado alguns boicotes localizados de não comparecimento dos estudantes ao ENC, deve ser creditado o mérito de o exame ter promovido mais um avanço na avaliação da educação superior, que teria, anos depois, novos desdobramentos com a

aprovação do Sinaes. Além disso, como os resultados foram amplamente divulgados pela mídia brasileira como parâmetro de qualidade dos programas, o exame ajudou a criar, por um lado, certa emulação entre as Instituições de Ensino Superior (IES) e, por outro, a preocupação pela gestão de qualidade. Depois de três anos recebendo notas baixas, “D” ou “E”, os programas poderiam ser punidos pela proibição temporária de admissões de novos alunos (Gouveia *et al.*; Rezende, 2010).

O Decreto nº 2.026/96, que instituiu o ENC, teve a preocupação de situá-lo de forma ampla, a fim de contemplar vários aspectos e dimensões consideradas necessárias para o futuro da educação superior. No artigo primeiro do referido decreto, foram estipulados quatro procedimentos:

- I. Análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas de conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- II. Avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- III. Avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- IV. Avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento (Brasil, 1996).

O Quadro 2, a seguir, estabelece os principais elementos constituintes do ENC (provão).

**Quadro 2 – Exame Nacional de Cursos (ENC)**

<b>Quesito</b>	<b>ENC (Provão)</b>
Aplicação	Anual
Participação	Todos os alunos concluintes
Implicações aos cursos	Serve como regulador e prevê sanções
Construção de conteúdo	Considera apenas o último ano
Abrangência	Não chegou a ser aplicado em todos os cursos
Questões	Não tem questões de formação geral
Questionário socioeconômico-cultural	Perguntas aplicadas aos alunos concluintes
Questionário aos coordenadores de curso	Não faz comparações entre curso e questionário dos alunos
Resultados	Não fornece relatórios aos alunos
Sistema	Não conseguiu ser implantado completamente como um sistema ficando apenas na avaliação

Fonte: Adaptado de Ristoff; Giolo, 2006; Barreyro, 2008; Molck, 2013.

## **Parâmetros Curriculares Nacionais**

A questão curricular sempre foi historicamente uma das mais complexas em matéria de política educacional. De modo geral, pode-se afirmar que o currículo escolar pode ou não ser a expressão dos fins da educação de um país. Ele está sujeito a toda sorte de influências, seja de natureza política ou socioeconômica e cultural. É um campo de batalhas. Daí a importância pública de sua discussão, de modo a contemplar fins e objetivos que possam corresponder, por um lado, às expectativas do direito que todos têm à educação de qualidade e realizadora, em perspectiva individual, social e econômica; e, por outro, que seja a expressão de fins, objetivos e conteúdos que considere as demandas locais, regionais, nacionais e internacionais. Por isso sobressai a necessidade de sua contextualização, como também a necessidade de articulação entre o local, o regional e o internacional,

visto que o impacto da globalização e mundialização das relações sociais, econômicas e culturais tornou-se um componente que não pode mais deixar de ser levado em conta no processo de concepção e de construção curricular de todos os níveis e modalidades do ensino. Desse modo, o ministro Paulo Renato Souza, ao decidir logo no início de sua gestão pela oportunidade de estabelecer referências curriculares nacionais, procurou fundamentar essa decisão com base na doutrina federativa que preside a organização do Estado brasileiro. Como ele mesmo afirmou, a ideia de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) era justificável diante da autonomia dos entes federados, que possuem responsabilidade direta na execução da política educacional (Souza, 2005).

Depois de muitos debates com especialistas, prevaleceu a orientação de elaborar parâmetros curriculares de modo a não ferir a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Sendo de boa qualidade, os parâmetros acabariam se impondo, sintetizou o ministro (Souza, 2005). Posteriormente, afirmou Souza, essa orientação foi oficializada pela Lei de Diretrizes e Bases Darcy Ribeiro (LDB) (1996), que estabeleceu a diretriz de uma base nacional comum curricular e uma parte diversificada, para ser complementada em cada sistema de ensino (Souza, 2005). Nunca será demais lembrar que as soluções anteriores também se pautaram por essa orientação (Leis nº 4.024/61 e nº 5691/71). Num país de dimensões continentais como o Brasil, e com acentuada diversidade cultural e econômica, dificilmente se poderá fugir de uma base nacional comum do currículo seguida de uma parte diversificada, a cargo dos sistemas de ensino estaduais e municipais e de suas escolas.

O modelo de parâmetros curriculares elaborados durante a gestão de Paulo Renato Souza foi fortemente influenciado pela experiência espanhola. O próprio ministro declarou seu entusiasmo pelo modelo espanhol, compondo um grupo de trabalho que atuou intensamente durante mais de dois anos. Esse grupo contou com a consultoria de especialistas espanhóis, entre eles a do educador Cesar Coll, que veio ao Brasil por algumas vezes. A metodologia de construção dos referenciais

curriculares teve a participação do Consed e da Undime e incluiu, ainda, algumas centenas de pareceristas, oriundos das universidades e dos sistemas de ensino, que emitiram livremente suas opiniões. Segundo o ministro Paulo Renato Souza, o impacto desse projeto foi enorme. Em 1998, a Secretaria de Educação Fundamental (SEF) do MEC realizou pesquisa com 12 mil professores que mostrou a ampla utilização pelo corpo docente da educação básica – educação infantil e ensino fundamental – dos referenciais curriculares, sendo esses profissionais de diversas áreas das modalidades do ensino, ou seja, da educação de jovens e adultos, da educação escolar indígena, bem como da formação de professores (Souza, 2005).

A fundamentação teórica do projeto de elaboração dos PCN procurou considerar a tradição pedagógica nacional, pois a análise das tendências educacionais no Brasil deixava evidente a influência dos grandes movimentos pedagógicos internacionais, considerando também as especificidades da história política, social e cultural do país. Nessa tradição, os formuladores dos parâmetros identificaram quatro grandes tendências, respectivamente: a tendência tradicional, a escolanovista, a tecnicista e aquelas marcadas centralmente por preocupações sociais e políticas. A pedagogia tradicional configurou-se como uma proposta centrada no professor, com predominância da exposição oral dos conteúdos em sequência algorítmica; a pedagogia da Escola Nova norteava-se pela centralidade do aluno, atuando o professor mais como um facilitador do processo de busca de conhecimentos, e tinha o mérito de valorizar a criatividade da criança e do adolescente, mas não valorizava muito o planejamento do ensino; a pedagogia tecnicista, inspirada nas teorias behavioristas de aprendizagem, concebeu uma prática pedagógica controlada e dirigida pelo professor; e a tendência social e política, que surgiu no final dos anos de 1970 e começo dos anos de 1980, período de intensa luta pelas liberdades democráticas e por uma abordagem mais crítica da educação, com inspiração nas teorias reprodutivistas, seguindo maior presença da “pedagogia libertadora” e da “pedagogia crítica dos conteúdos” (Brasil. SEF, 1997). A consideração dessas tendências e os subsídios que elas trouxeram

permitiram recuperar aspectos positivos de “práticas anteriores em relação ao desenvolvimento e à aprendizagem, realizando uma releitura dessas práticas à luz dos avanços ocorridos nas produções teóricas, nas investigações e em fatos que se tornaram observáveis nas experiências educativas mais recentes realizadas em diferentes estados e municípios no Brasil” (Brasil. SEF, 1997, p. 32).

O processo de construção dos Parâmetros Curriculares Nacionais procurou dar destaque à função da escola na constituição da cidadania e sua vinculação com as questões sociais e com os valores da democracia. Procurou ressignificar a unidade entre aprendizagem e ensino, pois um não se efetiva sem o outro. Disso deriva a importância de aprender e ensinar, construir e interagir. E se o projeto educacional exige ressignificar o processo de ensino e aprendizagem, este precisa se preocupar em preservar a necessidade de que todas as crianças cheguem à escola mantendo a boa qualidade do vínculo com o conhecimento, e não destruir o processo pelo fracasso escolar. Daí se conclui que não é a aprendizagem que deve se ajustar ao ensino, mas sim o ensino que deve potencializar a aprendizagem (Brasil. SEF, 1997).

O que importa sublinhar nesta parte do presente texto é que, até então, o projeto dos PCN representou, talvez, a tentativa mais ousada no sentido de promover avanços numa área fundamental para a melhoria da qualidade do ensino. É certo que muitas de suas dimensões, como a defesa da pluralidade cultural, da interdisciplinaridade, da contextualização e dos problemas conceituais relativos ao desenvolvimento de habilidades e competências, foram objeto de muitas críticas nos estudos acadêmicos. Todavia, decorridos vários anos, e depois de muitos debates e várias outras propostas oriundas do MEC e do Conselho Nacional de Educação (CNE), pode-se concluir pela relevância dessa iniciativa. No âmbito do ensino fundamental, a prioridade da gestão Paulo Renato Souza, a questão curricular atingiu patamares mais altos de elaboração e influenciou a melhoria da qualidade do livro didático. É certo que há a pendência do currículo do ensino médio, que está sendo retomada, mas que já conta com um bom acervo de estudos e reflexões a indicar caminhos e alternativas mais promissoras. Acreditamos que, a essa

altura, uma advertência se torna oportuna. Fomos buscá-la na tese de doutorado de Elio Ricardo, defendida na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Em uma de suas reflexões finais sobre a polêmica do ensino por competências, o autor afirma que as competências não deveriam ser tratadas como um efeito de moda, mas como indicador de mudanças socioeconômicas do mundo contemporâneo que merecem profundas discussões e que têm reflexo imediato na escola, pois esta é uma instituição da qual os alunos esperam receber formação para enfrentar as incertezas futuras. Se não é verdade que a escola tem responsabilidade sozinha nessa empreitada, também não é verdade que pode ignorá-la. Espera-se que a escola assegure um ensino capaz de formar sujeitos críticos, no sentido mais usual do termo, isto é, que encontrem novas alternativas e novos caminhos, que questionem as condições da sociedade atual e tenham coragem para provocar mudanças. No entanto, uma escola que não prepare seus alunos para a realidade que irão enfrentar depois dela será uma escola enganosa (Ricardo, 2005, p. 236).

### **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**

Entre as prioridades iniciais da gestão Paulo Renato de Souza, estava a decisão de apoiar a tramitação do Projeto de LDB no Congresso Nacional. Como ele mesmo afirmou:

[...] já no período anterior à posse, tínhamos clareza que deveríamos procurar como executivo influenciar a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases que tramitava em fase final no Congresso. O projeto que a Câmara aprovou era, do nosso ponto de vista, um desastre, pois refletia apenas a visão e os interesses das corporações do segmento educacional” (Souza, 2005, p. 46).

Com vistas a esse objetivo, ele afirmou posteriormente:

Uma das primeiras providências ao assumirmos foi procurar influenciar o Congresso para impedir que o Senado aprovasse a medida. Buscamos o apoio do senador Darcy Ribeiro, pertencente a um partido de oposição, mas que tinha em tramitação no Senado um projeto de Lei de Diretrizes e Bases que era bastante superior ao aprovado na Câmara (Souza, 2005, p. 47).

A missão de fazer os devidos encaminhamentos e propostas de emendas, inicialmente junto ao senador Darcy Ribeiro e, depois, na Câmara, junto ao deputado José Jorge, foi delegada à recém-criada Secretaria de Políticas de Educação (SPE), no MEC, dirigida por Eunice Durham. Teve também papel destacado no processo de tramitação do projeto, da parte do Executivo, o chefe de gabinete do ministro Paulo Renato Souza, Edson Machado de Sousa, considerado pelo ministro “uma verdadeira memória viva da história da educação brasileira” (Souza, 2005, p. 47).

O projeto de LDB, depois de cinco anos de estudos, discussões e propostas na Câmara dos Deputados, foi enviado ao Senado Federal, em maio de 1993. Seguindo procedimentos de praxe semelhantes aos ocorridos na Câmara dos Deputados, foi designado para a relatoria o senador Cid Saboia. Foram anexados ao projeto oriundo da Câmara, objetivando tramitação em conjunto, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 208/1989, do senador Darcy Ribeiro, e o Projeto de Lei da Câmara (PLC), de 1991, do deputado Florestan Fernandes. Depois de percorrer o itinerário de apresentação de emendas, o parecer final do senador Cid Saboia, de novembro de 1994, aprovado pela Comissão de Educação, foi encaminhado ao Plenário. Como não havia mais tempo para exame das novas emendas, o artifício regimental permitiu a prorrogação da decisão do Plenário. Com a nova legislatura, em 1995, foi feito requerimento para que o projeto fosse submetido à Comissão de Constituição e Justiça (CCJC). Como o senador Cid Saboia não retornou ao Senado, foi designado relator o senador Darcy Ribeiro, que apresentou um substitutivo (Lobo; Didonet, 1997).

O Projeto de Darcy Ribeiro foi objeto de várias críticas, sendo uma delas a de que poderia favorecer a privatização da educação superior. A esse propósito, parece-nos oportuno incluir o argumento contrário emitido por Eunice Duhram, que, à época, dirigia a SPE do MEC. Essa antropóloga-educadora defendia o projeto afirmando que, na verdade, o que estava havendo era uma polarização a favor ou contra o Projeto Darcy Ribeiro ou o Projeto Cid Saboia, oriundo da Câmara, sem que se analisasse o mérito de ambos. Eunice Duhram considerava estranha a acusação de Darcy Ribeiro, já que este pensador possuía uma das mais impressionantes “folhas corridas” de dedicação ao ensino público, além de pertencer a um partido que não apoiava o governo, e acrescentava não haver uma só linha no projeto que justificasse a acusação (Durham, 1995). A partir de então, com o apoio do governo, o projeto terá uma tramitação rápida, sendo aprovado em fevereiro de 1996 e encaminhado à Câmara dos Deputados em regime de urgência, sendo designado relator o deputado José Jorge, do então Partido da Frente Liberal (PFL), de Pernambuco.

O deputado José Jorge, além de contar com o apoio do governo, especialmente do MEC, tinha a virtude de combinar habilidade política e credibilidade conquistada ao longo de sua trajetória, qualidades que foram importantes para a condução das discussões e ajustes que se seguiram, tanto no âmbito do Parlamento, quanto nas instâncias da sociedade civil, o que possibilitou a aprovação final do projeto, em 17 de dezembro de 1996, dando origem, em seguida, depois da sanção presidencial, à promulgação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Na solenidade final de assinatura do novo diploma, estiveram presentes o presidente Fernando Henrique Cardoso, o ministro Paulo Renato de Souza, o senador Darcy Ribeiro (já em cadeira de rodas), além de vários ministros de Estado, parlamentares e dirigentes do MEC.

O texto final aprovado e convertido em lei foi objeto de várias apreciações críticas oriundas da comunidade acadêmica, dos movimentos sociais e de dirigentes da educação. No entanto, deve ser considerado que a discussão de uma lei sobre as diretrizes e bases da

educação, em seu percurso no Congresso, requer a conciliação de várias tendências partidárias e ideológicas. Sob esse aspecto, em que pesem, de um lado, algumas imperfeições, de outro, sobressaem muitas de suas virtudes. Entre as várias críticas recebidas, uma delas, a de Antonio Joaquim Severino, salientou o comprometimento da lei com a dicotomia público/privado, disfarçando mal sua verdadeira intenção, com vistas à privatização generalizada do ensino (Severino, 1997); outra, a de Regina Gracindo, procurou evidenciar alguns de seus limites, porém dizendo que a nova lei abria uma série de possibilidades para o município exercer a criatividade e a competência no atendimento de suas necessidades (Gracindo, 1997). Também Pedro Demo, em exaustiva análise da LDB/1996 e de seus recuos e avanços, advertiu que, aos que não veem nada de bom na nova lei, torna-se necessário destacar que o esforço de Darcy Ribeiro não foi em vão. A lei contém avanços ponderáveis que permitem, sobretudo pela sua flexibilidade legal, rumar para inovações importantes (Demo, 1997).

Nessa mesma direção, qual seja a de mostrar que a LDB Darcy Ribeiro, apesar das diversas críticas que recebeu, representou avanços e abriu oportunidades para mudanças e inovações, como mostrou Glaura Vasquez de Miranda, de forma lúcida e construtiva:

A nova LDB introduziu várias inovações no sistema educacional. Mesmo que sua versão final tenha ignorado a contribuição dos educadores brasileiros, considero que a lei sancionada em dezembro do ano passado pode abrir espaços para que a educação supere o paradigma autoritário, burocrático, rígido, em favor de um novo modelo educacional mais consentâneo com os padrões da sociedade atual – um modelo democrático, descentralizador, flexível, pluralista, menos burocrático e aberto a inovações pedagógicas (Miranda, 1997, p. 87).

Também o educador Cândido Gomes, que assessorou Darcy Ribeiro na construção da LDB, vários anos depois afirmou que, ao final de sua aprovação e sanção presidencial, Darcy Ribeiro

[...] permanecera com os seus compromissos libertários em face da educação brasileira e assim os conseguira inscrever na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Acertando ou errando, não deixou a educação brasileira como recebera na pele do educador, no Inep de Anísio! (Gomes, 2010, p. 85).

Certamente, acertando mais do que errando e contribuindo fortemente para que a educação saísse da “fila de espera”, para usar a expressão de Eduardo Portella (Portella, 2004). Assim sendo, decorridos quase vinte anos da aprovação da nossa segunda LDB, mesmo com as várias mudanças que foram feitas, de modo geral, pela flexibilidade e abertura que possui, a LDB Darcy Ribeiro continua, em muitos aspectos, a nortear a educação nacional. E as mudanças que já foram feitas e outras que certamente serão feitas situar-se-ão no marco de sua abertura para o futuro. Há dimensões da mais alta importância na LDB de Darcy Ribeiro, que estão a merecer desdobramentos operacionais, entre elas, o papel de coordenação das políticas de educação dos estados que não podem reduzir-se às escolas por eles mantidas, como também a abertura para o reconhecimento de experiências e saberes dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) que não tiveram a oportunidade de estudarem na idade certa e que, hoje, demandam com urgência políticas e projetos que viabilizem proposta pedagógica compatível com o pouco tempo que dispõem para estudar.

### **Ensino médio e educação técnica e profissional**

O desafio da educação média e profissional que, há anos, continuava a desafiar as melhores mentes da política educacional do país procurou ser enfrentado durante a gestão Paulo Renato Souza na vertente profissionalizante. Na educação, como em outros setores, quando existe um obstáculo difícil de ser superado, é sempre aconselhável recorrer à história, na expectativa de que dela sempre se possa colher lições e ensinamentos. Nesse sentido, vale registrar a solução dos tempos de Capanema, quando o nome ainda era educação secundária. No plano

acadêmico, criou duas opções, a do curso científico e a do curso clássico, e, na dimensão profissionalizante, estruturou-a em quatro opções, respectivamente, os cursos técnicos para a indústria, o comércio e a agricultura e o curso normal destinado ao preparo de professores para o antigo ensino primário. É certo que nem todas essas opções davam direito ao ingresso no ensino superior, problema que só seria superado com a lei da equiparação no começo da década de 1950. Essa solução esteve em vigência até o advento da Lei nº 5692/71, que, em face da tentativa da profissionalização compulsória, rompeu com a bem organizada solução de Capanema e que deu origem a várias adaptações e desencontros que chegam aos nossos dias. A LDB de 1996 formalizou a possibilidade de integração entre as duas vertentes, o que lhe valeu algumas críticas em relação à falta de clareza conceitual dessa possibilidade. A decisão atual do MEC de colocar o currículo do ensino médio como prioridade, exemplifica a pendência histórica em relação a essa etapa da educação básica, tanto em sua função propedêutica quanto em suas demandas de profissionalização.

O ministro Paulo Renato Souza, conforme mencionado, se propôs a enfrentar o impasse em relação ao componente profissionalizante. Recorreu a experiências internacionais na busca de subsídios. Alguns países, como França, Espanha, Alemanha e Áustria, possuíam duas vias, sendo uma com vistas ao prosseguimento de estudos, e outra destinada à preparação para o trabalho, mas sem equivalência entre elas; um segundo grupo de países procurava conciliar as vertentes, por meio da oferta diferenciada, porém com equivalência para efeitos de prosseguimentos de estudos. Tais eram os casos de Portugal, Itália, Inglaterra e de alguns estados norte-americanos; havia, ainda, uma terceira via representada pelas soluções implementadas em Israel, Austrália e também algumas unidades federadas dos Estados Unidos: propunham a educação geral contextualizada, que procurava articular um forte segmento científico e tecnológico ao humanismo, com diversidade de trajetos. Previa, ainda, a complementaridade da educação profissionalizada em escolas especializadas ou em empresas (Souza, 2005).

Com o conhecimento e os subsídios recolhidos das experiências internacionais e depois de debates com o Consed e diversas outras entidades, além de várias discussões em eventos públicos, nacionais e internacionais, o MEC desse período desenhou proposta que rompia com o modelo de 1971, conforme afirmou o ministro Paulo Renato Souza. Um ponto de grande importância na reforma proposta foi a definição do ensino profissionalizante como complementar ao ensino médio e não mais como uma modalidade do ensino (Souza, 2005). Ademais, diversos estudos dessa época, sobre reestruturação produtiva e qualificação de mão de obra, serviram de base para a reforma. Um desses estudos alertava para o fato de que o modelo fordista em que a educação técnica e a educação geral se opunham, e que até então tinha funcionado a contento, em face das transformações que se operavam em escala mundial, não vinha mais correspondendo ao tempo presente, pois no mundo todo estavam surgindo novas necessidades de formação, que implicavam o casamento da educação técnica com a formação geral, de modo a assegurar o que passou a ser de educação tecnológica (Leite; Posthuma, 1996).

Com o objetivo de promover uma reforma compatível com as mudanças socioeconômicas em curso, foi editado o Decreto Federal nº 2.208/97, que, de acordo com a afirmação de Francisco Cordão, no parecer sobre as diretrizes curriculares aprovadas pelo CNE, estabeleceu uma organização curricular para a educação profissional de nível técnico, de forma independente e articulada ao ensino médio, associando a formação técnica a uma sólida educação básica (Cordão, 2009). O decreto, segundo Schwartzman, estabeleceu, na prática, o término da vinculação obrigatória entre o ensino técnico e o ensino médio geral, com vistas a um esforço para expandir o ensino profissional em todos os níveis, do básico ao superior (Schwartzman, 2014). Para implementar a nova política do setor, o MEC, com o apoio do Banco Mundial, criou o Programa de Apoio ao Ensino Técnico e Profissional (Proep). Em seguida, foi expedida a Portaria nº 646/97, determinando aos Centros Federais de Educação Tecnológica a obrigatoriedade de oferta de 50% de suas vagas à educação profissional. Um dos pressupostos dessa nova

política foi a de romper com a tradição preparatória à educação superior que vinha sendo praticada pelos centros. Como observou Schwartzman, a política foi interpretada por muitos educadores e professores dos Cefets que aspiravam ao *status universitário* para suas instituições como que significando um rebaixamento dos centros federais e como uma tentativa, estimulada por agência internacional, para mercantilizar a educação (Schwartzman, 2014).

Posteriormente, em junho de 1998, a Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), para orientar a formulação dos projetos pedagógicos. Essa nova concepção apontava para a necessidade de construir alternativas de organização curricular comprometidas com o significado do trabalho e com o sujeito ativo, ou seja, a pessoa que se apropriará do acervo de conhecimentos disponíveis para aperfeiçoar-se no mundo do trabalho, nos estudos posteriores e na prática social (Berger, 2002).

Com o advento da gestão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o Decreto nº 2.208/97 foi revogado, sendo promulgado para substituí-lo o Decreto nº 5.154/2004, que restabeleceu a vinculação entre ensino técnico e ensino geral para a obtenção de diploma de técnico no ensino médio, ao mesmo tempo que manteve abertura para os cursos técnicos e concomitantes, prevista pelo Decreto nº 2.208, de 1997. Entre as razões dessa reversão, salientou-se a perspectiva de que, ao adotar a ciência, a tecnologia, a cultura e o trabalho como eixos estruturantes, estariam sendo contempladas as bases em que se pode desenvolver a educação tecnológica ou politécnica e, ao mesmo tempo, a formação profissional *stricto sensu* exigida pela dura realidade socioeconômica do país (MEC. Setec, 2007).

Ao se considerar os argumentos a favor ou contra uma ou outra dessas políticas de educação referentes ao ensino médio, em sua vertente profissionalizante, torna-se oportuno refletir sobre a importância de obter consensos, condição imprescindível para os avanços que se tornaram necessários num setor fundamental e estratégico para o futuro da educação nacional. Nessa direção, talvez venha a contribuir

a instância de negociação federativa prevista pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE), colegiado pensado para levar avante a doutrina federativa na área da educação. Para essa busca de soluções ou de consensos, olhar o que fazem outros países, repetindo a ponderação de Ortega Y Gasset (2007), ao ser convidado para escrever sobre a crise da universidade espanhola nos anos 30 do século passado, parece-nos indispensável, não para imitar, lembrava esse pensador, pois a imitação inibe o esforço criador, mas como estratégia de superação da pendência por intermédio de um combate substantivo ao problema. Nesse sentido, procede a observação de Moura Castro ao afirmar que nenhum país adotou solução única para o ensino médio. Países europeus oferecem múltiplas trajetórias escolares para os jovens na faixa etária do ensino médio. Cada aluno pode escolher um programa mais adequado a seu perfil. Nos Estados Unidos, há uma única alternativa, a *comprehensive school*, mas, dentro dela, o aluno pode construir sua trajetória, combinando disciplinas acadêmicas e profissionais (Castro, 2008).

### **Bolsa-Escola Federal**

O governo de Fernando Henrique Cardoso e o seu Ministério da Educação, motivado pelo êxito alcançado pelo Fundef, mas ao mesmo tempo preocupado com os índices ainda elevados de evasão e repetência, visualizou a oportunidade de converter em política pública federal a experiência do Programa Bolsa-Escola, que se desenvolvia no Distrito Federal sob a liderança do governador Cristovam Buarque. A ideia da bolsa-escola nasceu no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, em 1987, coordenado por Cristovam Buarque. Eleito governador do Distrito Federal, em 1994, Buarque teve a chance de convertê-la em programa prioritário, a partir de 1995. Durante a implementação, de acordo com Aguiar e Araújo, o programa obteve adesões e atraiu a atenção da imprensa nacional e internacional, sendo inclusive matéria de capa da revista *Time*. Em 1996, recebeu o Prêmio “Criança e Paz”, do Unicef, e em 1997, sob a coordenação de Julio Waiselfisz, a Unesco

procedeu à avaliação do programa, concluindo pelos efeitos positivos no desempenho da criança na escola e na redução da pobreza (Aguiar; Araújo, 2002). Um pouco antes, em 1994, a Prefeitura de Campinas, SP, havia instituído um programa de complementação de renda destinado às famílias que tiravam suas crianças da rua e as colocavam na escola (Souza, 2005).

A popularidade do Programa Bolsa-Escola foi se ampliando e, como afirmou o ministro Paulo Renato Souza, crescia um clamor na sociedade, com eco no Congresso Nacional, para que a experiência pudesse ser adotada em escala nacional. Depois de vários debates que incluíam, também, o projeto de renda mínima do senador Eduardo Suplicy, passando por uma lei de 1999 que criou um programa nacional, mas de alcance limitado, em janeiro de 1999, o governo federal tomou a decisão de convertê-lo em política nacional, com a denominação de “Bolsa-Escola Federal”.

O ministro Paulo Renato Souza (2005) resumiu os seguintes objetivos do Programa Bolsa-Escola Federal:

- Assegurar a permanência na escola para crianças de baixa renda;
- Fazer transferências diretas de renda, amenizando a situação de pobreza absoluta de famílias em todo o país, em troca da permanência de seus filhos na escola;
- Auxiliar na erradicação do trabalho infantil.

Adicionalmente, faz um resumo do Programa e de sua dinâmica:

O Bolsa-Escola era voltado para estudantes de 6 a 15 anos, pertencentes a famílias com baixa renda *per capita*. Visava garantir, nos 5.561 municípios brasileiros, um benefício mensal, em dinheiro, para todas as famílias cuja renda mensal por pessoa fosse de até meio salário mínimo e que tivessem filhos de 6 a 15 anos matriculados no ensino fundamental e frequentando-o. O valor da bolsa era

de 15 reais por criança, e cada família podia inscrever no programa até três filhos, recebendo, portanto, um benefício máximo de 45 reais por mês. Cerca de, 52% das famílias beneficiadas pelo programa recebiam 30 ou 45 reais. Para grande parte dos participantes, o Bolsa-Escola aumentava em cerca de 20% a renda familiar. A contrapartida exigida era uma frequência escolar mínima de 85% das aulas, atestada pela escola (Souza, 2005, p. 105).

Parece claro que o Programa não tinha como origem o problema da ausência de crianças em idade escolar frequentando, efetivamente, as escolas, mas a resposta do governo federal a uma série de iniciativas, tanto dos estados quanto do Poder Legislativo – Projeto de Lei da Câmara nº 2.561, de 1992, de autoria do senador Eduardo Suplicy –, no sentido de proporcionar renda mínima às famílias em condição de extrema pobreza. Atendia também a uma demanda política.

O casamento do programa com a educação surge dos resultados de alguns estudos que relacionavam o mecanismo básico do ciclo de perpetuação da pobreza com a baixa escolaridade. Em linhas gerais, crianças detentoras de um nível de escolaridade final mais baixo, no futuro, terão salários menores do que os indivíduos adultos que se escolarizaram mais (Kassouf, 1999). Por sua vez, o baixo nível de escolaridade de uma pessoa pode ser fruto tanto de seu ingresso mais precoce no mercado de trabalho, quanto do desestímulo ou das dificuldades encontradas pela família para que ela pudesse, rotineiramente, frequentar a escola.

Não foram encontrados dados da época, mas estatísticas da Pnad de 2006 (IBGE, 2008) apontam que, nesse ano e depois de sucessivas melhorias nesses indicadores, para as crianças e adolescentes de 7 a 17 anos que não frequentavam escola, 73,8% tinham de 15 a 17 anos, e entre os principais motivos apontados para a ausência escolar estavam a falta de vontade própria ou de seus pais e a necessidade de ajudar nas tarefas caseiras, trabalhar ou procurar emprego. Admitia-se, então, que

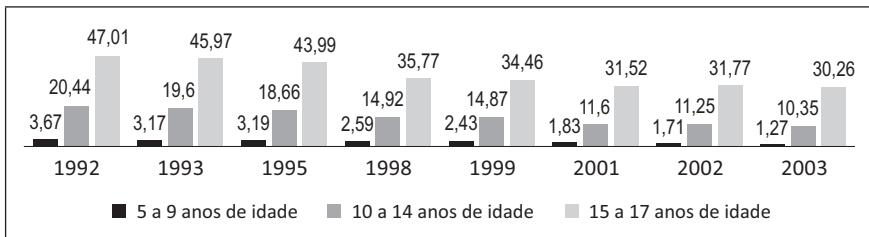
o fator predominante para que os pais decidissem inserir seus filhos no mercado de trabalho, ou deixá-los de enviar à escola, fosse a ocorrência de situação de pobreza ou de extrema pobreza e propunha-se, em razão dessa constatação, a formulação de políticas de transferência direta de renda, ou seja, de auxílio aos mais pobres.

O programa Bolsa-Escola Federal se transformou em um dos mais amplos programas sociais do mundo, quando, em 11 de abril de 2001, foi sancionada a lei que o instituiu em âmbito federal, sem eliminar ou substituir os programas já existentes nos estados e municípios, até ser incorporado ao Programa Bolsa-Família, em 2003, já no governo do presidente Lula, por intermédio da Medida Provisória (MP) nº 132, de 2003, convertida na Lei nº 10.386, de 2004.

Concordamos com Ferro e Kassouf (2005), que, ao avaliarem o impacto dos programas bolsa-escola, incluindo o federal, concluíram que os programas desse tipo contribuem para a redução da jornada de trabalho das crianças de 6 a 15 anos pertencentes a famílias que têm renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, servindo como estímulo extra às famílias no sentido de enviarem seus filhos à escola, pois, como visto anteriormente, em boa medida, o Fundef cuidou para que as próprias prefeituras buscassem por suas crianças e as matriculassem.

Dados do IBGE relativos ao nível de ocupação, por segmentos de idade, de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos, já apontavam tendência de queda antes de 1995, de forma que não se pode atribuir apenas aos programas do tipo Bolsa-Escola o mérito exclusivo pela diminuição de tal mazela social, mas a um conjunto de ações, incorporadas nesse esforço coletivo, tais como a melhoria de renda média da população a partir da estabilização monetária, desde 1994, e a proibição legal de qualquer tipo de trabalho para o menor de 16 anos de idade (EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998).

Pode-se confirmar a série contínua de quedas no nível de ocupação entre crianças e adolescentes no Gráfico 8:



**Gráfico 8 – Percentual do nível de ocupação de crianças e adolescentes, por grupos de idade, de 5 a 17 anos – 1992/2003.**

Fonte: IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Elaboração dos autores.

Em que pese o avanço das políticas sócioeducativas, em 2006, cerca de 14 milhões de crianças de 0 a 17 anos de idade, em todo o Brasil, estavam fora da escola ou da creche, e 5,1 milhões de crianças e adolescentes, na faixa de 5 a 17 anos de idade, estavam trabalhando (IBGE, 2008). Esses números aterradores deixavam evidente que, embora muito tenha sido feito, certamente ainda haveria muito a ser feito.

Vale destacar, também, conforme Cacciamali, Tatei e Batista (2010), que, em um primeiro momento, a transferência monetária direta pode diminuir os índices de pobreza e de desigualdade de renda, favorecendo o acesso à escola para as crianças; no entanto, a eficácia das condicionalidades para romper a transmissão da pobreza entre gerações, ou seja, o efeito positivo de longo prazo desse tipo de programa, depende fortemente da oferta dos serviços de educação e saúde de melhor qualidade, sugerindo que a transferência de renda, por si só, apenas atenua os efeitos da pobreza, mas não basta para soluções mais duradouras. A rigor, o combate à pobreza requer políticas sistêmicas, de modo a possibilitar avanços simultâneos entre os vários setores do desenvolvimento.

Por último, o que sobreleva destacar em matéria de política pública, é a evolução da ideia de renda mínima associada à educação no Brasil. Desde as primeiras experiências, em meados da década de 1990, como os Programas Bolsa-Escola, depois Bolsa-Escola Federal, até os dias atuais, com o Programa Bolsa-Família, registra-se uma

admirável continuidade e expansão. Das 25.680 famílias atendidas no final de 1998 pelo Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal, até os 13,8 milhões de famílias alcançadas, em 2013, pelo Programa Bolsa-Família, constata-se a continuidade entre governos, o que possibilitou a evolução do programa para o *status* de política de Estado. Foi, de fato, uma construção coletiva que conseguiu superar ou amenizar divergências entre governos de tendências ideológicas diferentes. A experiência da trajetória do Programa Bolsa-Escola, do Distrito Federal, ao Programa Bolsa-Família como política de Estado, não deixa de ser um fator positivo que depõe a favor do amadurecimento democrático, pós-Constituição de 1988.

É certo que programa dessa magnitude se defrontará, sempre, com novos desafios. Em 2013, por ocasião da comemoração do 10º aniversário do Programa Bolsa-Família, o Instituto de Política Econômica Aplicada (Ipea) organizou, sob a coordenação de Tereza Campello e Marcelo Néri, substantiva publicação reunindo reflexões e análises de diversos especialistas estudiosos do tema, que, por diferentes enfoques, procuraram mostrar a importância dessa política para a redução da pobreza e para a inclusão educacional e social, bem como identificar os obstáculos e desafios que terão de ser enfrentados. Na introdução, escrita por Campello, é sublinhada uma dimensão fundamental do programa que, “ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social, mostrando que, quando as políticas social e econômica estão alinhadas, o efeito de ambas é multiplicado” (Campello, 2013, p. 23). A aliança entre economia e condições de vida da população constitui condição fundamental que deve estar na centralidade das políticas de desenvolvimento. Os chamados ajustes estruturais, tão em voga na atualidade, não podem se sobrepor aos princípios fundamentais da vida humana.

Nesse sentido, nas considerações finais de um belo livro escrito por Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani sobre as vozes do Programa Bolsa-Família, os autores colocam em evidência a dimensão moral de programas e políticas dessa natureza. afirmam que foi possível constatar, durante a pesquisa, que o programa pode ser visto como uma

política de urgência moral, capaz de estabelecer as condições mínimas para o desenvolvimento da autonomia ética e política. Possui, em germe, condições de se transformar em política pública de cidadania, para se efetivar no Brasil um desenvolvimento econômico comprometido com a radicalização substantiva da nossa democracia (Rego; Pinzani, 2014). E nunca será demais lembrar que a economia é uma ciência moral. Só tem sentido quando trilha os caminhos da ética e dos valores humanos.

### **O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)**

O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) foi um programa do Ministério da Educação, elaborado em parceria com as secretarias estaduais e municipais e cofinanciado pelo Banco Mundial (Bird). Visava ao desenvolvimento da gestão escolar, a fim de alcançar melhorias na qualidade do ensino fundamental, e à permanência das crianças, oriundas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas escolas públicas. Até o ano de 2004, o Fundescola havia atingido 19 unidades da Federação, 383 municípios e 8 mil escolas.

Bof, Marra e Sobrinho (1999) consideram que a ênfase dada à simples expansão física do sistema, e de sua estrutura burocrática, gerou uma rede de escolas sem identidade ou condições materiais de garantir educação de qualidade no ensino fundamental. Para eles, o Fundescola, na medida em que o fortalecimento da instituição escolar e sua relação com a comunidade são linhas de atuação centrais, poderia reverter tal situação, com a escola passando a ser o foco das políticas educacionais.

Para Queiroz (2007), o programa foi concebido com base nos princípios de equidade, efetividade e complementaridade, estabelecendo como objetivo a ampliação do desempenho do ensino fundamental nas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP). Tinha como foco a descentralização da escola apenas em nível operacional, pois uma parte importante do Fundescola foi a elaboração, com a subsequente e necessária aprovação, pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que visava ao aprimoramento da gestão escolar e das próprias secretarias.

Muito embora, como foi demonstrado, o número de crianças que frequentavam habitualmente a escola estivesse se ampliando a partir de outras ações do governo, como o Fundef, ainda havia grande número delas fora dos bancos escolares e, graças ao ônus da continentalidade do território brasileiro, essa tendência se mostrava desigual entre as macrorregiões do país, onde os seguintes problemas foram identificados e considerados mais agudos nas ZAP que configuravam bolsões geográficos mais densamente povoados, definidos pelo IBGE:

- Baixo número de matrícula de crianças em idade escolar;
- Altas taxas de repetência e distorção idade-série;
- Baixo nível de aproveitamento (aprendizado) dos alunos;
- Baixa qualificação docente;
- Pouca ou nenhuma participação dos pais ou da comunidade;
- A escola não fazia parte do foco de algumas Secretarias de Educação, estaduais ou municipais;
- Fraca coordenação do sistema estado-município na gestão da educação.

Oliveira, Fonseca e Toschi (2005) acrescentam, ainda, que, para o Programa alcançar seus objetivos focais, eram privilegiadas ações que funcionassem em sinergia com outros programas governamentais de educação, tais como o Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Em linhas gerais, a autonomia escolar, grande bandeira do programa, ocorria mediante estratégia descentralizadora, por meio de fundos repassados diretamente às escolas participantes, com vistas a estimular o corpo administrativo a tomar decisões, conforme descritas no PDE e, obviamente, ser responsabilizado pelos resultados alcançados, positivos, negativos ou neutros.

O programa envolveu recursos da ordem de US\$ 1,3 bilhão (Andrews, 2010) e se desenvolveu em três etapas:

- Fundescola I – 1998-2001; US\$ 125 milhões: enfatizou iniciativas de fortalecimento da gestão escolar, desenvolvimento de modelos pedagógicos, adequação de prédios escolares e aquisição de mobiliário para as escolas nas Regiões Norte e Centro-Oeste.
- Fundescola II – 1999-2004; US\$ 400 milhões: passou a considerar também a Região Nordeste, mantendo ações da primeira etapa e acrescentando ações de planejamento estratégico das secretarias, construção de escolas e mobilização social.
- Fundescola III – 2002-2010; US\$ 770 milhões: a prioridade passa a ser a formação continuada de professores, direcionando os esforços a fim de prepará-los para o Exame Nacional de Certificação.

Os recursos foram financiados inteiramente pelo governo federal e pelo Banco Mundial no primeiro ano, mas, em cada fase subsequente, o apoio do governo federal foi sendo retirado de modo a que todos os custos fossem gradualmente absorvidos pelos orçamentos estaduais ou municipais.

Estudos demonstram que o conjunto integrado de ações do Programa Fundescola, de fato, alcançou e até mesmo ultrapassou alguns dos objetivos interpostos (Oliveira; Fonseca; Toschi, 2005; Andrews, 2010). Entretanto, as principais críticas que recaem sobre o programa incidem em seu claro direcionamento para uma gestão escolar racionalizada, alinhada às condicionalidades impostas pelo acordo com o Banco Mundial. Apesar disso, é preciso ressaltar que as linhas eram discutidas com os estados e com o MEC, que nem sempre aceitavam as imposições do Bird. Em entrevista com um de seus consultores mais credenciados, José Amaral Sobrinho, do Ipea, este afirmou que a concepção do Fundo e suas linhas programáticas fundamentaram-se em diagnósticos prévios

da situação dos estados e das escolas compreendidas pelo programa, e que os especialistas nacionais tiveram a indispensável autonomia para orientar as políticas e diretrizes do Programa (Amaral Sobrinho, 2015).

Paulo Renato Souza registra em seu livro que firmou acordos com bancos internacionais que, juntos, somaram US\$ 4,1 bilhões durante sua gestão e que, destes, US\$ 2,3 bilhões foram para investimentos exclusivamente no ensino fundamental, expandindo projetos para as Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste do país, por serem as mais pobres (Souza, 2005, p. 63). Muito embora o ministro Paulo Renato tenha afirmado que a orientação dos projetos é do país – e não do Bird (Souza, 2005) –, tal declaração destoa da percepção daqueles que abordaram o tema no ambiente acadêmico, justificando tal posicionamento pelo fato de ser difícil não observar a influência dos interesses dos organismos credores dos empréstimos nos contratos com o governo brasileiro, na própria dinâmica racionalista do Fundescola e em seus resultados mais práticos. Sob esse aspecto, Oliveira, Fonseca e Toschi, ao analisarem o impacto do Fundescola no Estado de Goiás, apontam um problema que precisa ser considerado pelos gestores da educação. Trata-se da convivência numa mesma instituição de duas concepções antagônicas, provenientes de diferentes matrizes teóricas. Por um lado, o Fundescola e, por outro, o Projeto Político-Pedagógico (PPP). Esse conflito de tendências poderia favorecer a fragmentação de ações, “sem uma direção política que as aglutinasse em proposta educacional mais articulada e com sentido político” (Oliveira; Fonseca; Toschi, 2005).

Em que pese a influência de organismos e entidades financeiras internacionais, como o Bird, o BID e tantos outros, é importante ressaltar que, nas negociações com o Bird, o MEC mobilizou seus melhores quadros, além de contar com consultores competentes que não aceitavam, sem considerações críticas, quaisquer que fossem as eventuais tentativas de impor ideias e orientações. Além disso, também as Secretarias Estaduais de Educação envolvidas participavam das discussões e tinham voz e voto. Nunca será demais frisar que o Brasil de hoje já possui a necessária autonomia intelectual para discernir e propor

estratégias que possam se adequar à realidade do país. Os tempos e reflexões atuais dão primazia à lógica pós-colonialista.

Outra crítica ao Programa Fundescola refere-se à sua baixa sustentabilidade, como política pública, para o sistema de ensino nacional (Andrews, 2010), uma vez que apenas as escolas que possuíam lideranças fortes e um ambiente adequado fizeram bom uso do programa e prosperaram. Cabe observar a propósito que, diante dos desafios do federalismo nacional, a sustentabilidade de políticas caminhará *pari passu* com o fortalecimento da capacidade institucional de todas as instâncias da gestão educacional do país, ou seja, da escola até o MEC, passando pelas Secretarias Municipais ou Estaduais de Educação, e também pelas instâncias estaduais (delegacias, núcleos, diretorias ou superintendências) existentes nas unidades da Federação. Devido às acentuadas desigualdades e assimetrias regionais, esse objetivo só poderia ser alcançado a médio prazo.

Como já registrado, o Programa Fundescola foi objeto de várias críticas acadêmicas, sobretudo com destaque para as possíveis influências do Bird. Por outro lado, a avaliação coordenada por Martin Carnoy, da Universidade de Stanford, EUA, durante dois anos, analisando o processo de implementação do PDE, em 176 escolas de 34 municípios dos estados de Sergipe, Pernambuco, Pará, Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul, constatou o impacto do PDE na melhoria do desempenho dos alunos em português e matemática, na redução da repetência e na elevação da autoestima do aluno (Charlson, 2004). Pode-se ainda acrescentar que os programas concebidos e elaborados a partir de empréstimos internacionais, pela sua complexidade, demandam planejamento e gestão de alta competência, de todas as instâncias envolvidas. Nesse sentido, conforme depoimento de José Amaral Sobrinho, a experiência do Estado do Acre, ao tempo do Secretário de Educação Binho Marques, que depois se tornaria Governador do Estado, pode ser vista como exemplo de gestão bem sucedida, na medida em que soube aproveitar as diversas possibilidades existentes mediante sistemático planejamento e gerenciamento das ações.

## **Plano Nacional da Educação (PNE) – 2001-2010**

É possível considerar a relevância do Plano Nacional de Educação (PNE) a partir de três aspectos centrais: em primeiro lugar, pode-se dizer que, no campo da educação, o PNE define-se como esforço para a construção de políticas de Estado para o setor; em segundo lugar, constitui-se como possibilidade efetiva de participação, bem como de avaliação, pela sociedade, das políticas educacionais; e, em terceiro lugar, o estabelecimento de objetivos, metas e estratégias de longo prazo para a educação nacional.

No entanto, tal processo de construção do PNE não se deu de forma linear, nem mesmo sem os conflitos inerentes ao processo histórico que envolveu a educação e a sociedade brasileiras. Durante a tramitação do primeiro PNE, a existência de duas propostas, uma com origem na sociedade civil e outra apresentada pelo governo federal, deu margem a vários conflitos teóricos e políticos, finalmente conciliados no âmbito do Congresso Nacional. Lamentavelmente, o veto presidencial ao compromisso de investir 7% do PIB na educação amputou, em boa parte, sua implementação. Todavia, a essa altura, o debate público sobre a importância da educação já se encontrava em um patamar mais elevado, o que foi decisivo para a aprovação do segundo e vigente plano pelo Congresso Nacional, sancionado sem vetos pela Presidência da República e com a previsão de investimentos de até 10% do PIB. O II PNE sinaliza para compromissos políticos e financeiros mais transparentes e para o verdadeiro lugar da educação no conjunto das políticas públicas do país.

Historicamente, a primeira proposta de criação de um plano nacional para o setor educacional, no Brasil, remonta ao início dos anos de 1930, mais especificamente ao Movimento dos Pioneiros de 1932 que, em seu *Manifesto*, propunha a criação de um plano nacionalmente articulado para a educação no país. No *Manifesto de 32*, questões como gestão, formação de professores, financiamento, papel do Estado, doutrina federativa e educação como direito, entre

outros aspectos, estavam presentes. A Constituição de 1934, em seu artigo nº 150-a, estabeleceu como competência da União a elaboração do Plano Nacional de Educação. Gustavo Capanema, quando ministro, tentou levar esse dispositivo avante, organizando, em 1936, minucioso inquérito<sup>2</sup> (212 artigos) sobre a educação nacional, cujo objetivo primordial era recolher informações e estudos como subsídios para a elaboração do referido plano. Com o advento do Estado Novo, em 1937, a proposta não avançou.

Nova oportunidade surgiu com a promulgação da primeira LDB (Lei nº 4024/61). Em 1962, o Ministério da Educação, com o apoio do antigo Conselho Nacional de Educação (CFE), e sob a orientação de Anísio Teixeira, elaborou um plano que contemplava metas quantitativas e qualitativas, a serem atingidas no prazo de oito anos. Com o golpe de militar de 1964, o primeiro PNE do país apenas recebeu algumas revisões (entre 1965 e 1966), sem uma efetivação. Logo depois, em 1968, com a promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI-5) e o “golpe dentro do golpe”, traduzido no fechamento do regime, o plano foi abandonado.

Quase uma década e meia depois do golpe militar de 1964, a sociedade civil organizada passou a exigir o retorno do Estado Democrático e de Direito, sendo que o auge desse processo desaguou, em 1984, no movimento conhecido como *Diretas-Já!* Embora não se efetassem as eleições diretas para presidente da República, como propunha o movimento das Diretas, em 1985, depois de articulação política e ainda sob a legislação do regime militar, foi realizada a transição para o regime democrático no país. Foi no bojo do processo que se convocou a Assembleia Nacional Constituinte, de 1986-1988. Contudo, importa registrar que, desde a segunda metade dos anos 1970, o movimento de educadores e profissionais da educação já se articulava no Brasil, sendo uma de suas propostas a constituição de um novo PNE, entre outros aspectos.

---

2 Para a elaboração do inquérito, o ministro Gustavo Capanema contou com a colaboração de alguns especialistas, entre eles, Lourenço Filho, Julio de Mesquita Filho, Almeida Junior, Paul Arbousse Bastide, Noemi Silveira e Helena Antipoff.

Em outubro de 1988, era promulgada a nova Constituição do Brasil, e seu artigo 214 determinava a existência de um PNE de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. Porém, a existência do PNE não se fez de imediato, considerando que a efetivação da transição no campo político se daria com as eleições diretas para a presidência da República, em 1989.

Na década de 1990, depois do *impeachment* do presidente Collor de Mello e durante o período presidencial de Itamar Franco e do ministro Murílio Hingel no MEC, foi elaborado, em 1993, o Plano Decenal de Educação Para Todos, sob a inspiração da Declaração de Jomtien, de 1990. O Plano Decenal propôs “um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no país” (Brasil. MEC, 1990). Com a mudança de governos, o Plano Decenal não foi avante, embora muitos de seus aspectos tenham sido objetos de consideração pela gestão Paulo Renato Souza.

A prioridade da gestão ministerial dessa época concentrava-se no ensino fundamental. No entanto, com a promulgação, em 1996, da LDB nº 9.394, que determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação e instituiu a Década da Educação (1997-2006), o MEC tomou a decisão de elaborar o referido plano, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Brasil, LDB, 1996).

A coordenação de elaboração do plano foi delegada à professora Eunice Durham, que promoveu diversos eventos públicos com o objetivo de colher subsídios e propostas. Paralelamente, os educadores se mobilizaram e decidiram apresentar uma proposta paralela que representasse as aspirações e os anseios dos movimentos sociais mais atuantes na área da educação. Foram concluídos simultaneamente. Todavia, o chamado “PNE da Sociedade Civil”, chegou primeiro à Câmara Federal, em 10 de fevereiro de 1998, por intermédio do deputado Ivan Valente, que submeteu ao Plenário o Projeto de Lei nº 4.155/98. Logo em seguida, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de PNE construído sob sua coordenação, por intermédio da Mensagem Presidencial nº 180, de 1998.

O projeto do deputado Ivan Valente partia de compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que, desde sua participação nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, consolidava os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação (Coned) que haviam sistematizado as contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil.

O Projeto de Lei do PNE coordenado pelo MEC (PL nº 4.173), por ter sido protocolado no Congresso Nacional depois do que foi apresentado pelo deputado Ivan Valente, foi a este apensado, em 13 de março de 1998. Tinha como eixos norteadores a Constituição de 1988, a LDB (1996), a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, que instituiu o Fundef, e considerou, ainda, o Plano Decenal de Educação para Todos, os documentos apresentados pelo Brasil nas conferências da Unesco e o apoio de entidades como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Em relação às metas sugeridas, houve a preocupação de assinalar as instâncias responsáveis, numa tentativa de obter melhor divisão de responsabilidades entre os entes federativos.

Depois de intensos debates entre a bancada governista e a oposição, em 9 de janeiro de 2001, o presidente FHC sancionava a Lei nº 10.172, que instituía o PNE, com nove vetos, todos eles relacionados a possibilidades de ampliação de recursos destinados ao setor educacional, constituindo o veto mais importante o referente à elevação dos investimentos em educação para 7% do PIB.

Na visão do ministro Paulo Renato Souza, o PNE configurava-se como lei que fixava um norte, um guia para a educação no Brasil. Entendia o ministro que, mesmo com os vetos, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios passariam a atuar em consonância, contribuindo para redução da histórica desigualdade regional do país.

O PNE 2001-2010 representaria para o ministro a possibilidade de ampliação global do nível de escolaridade da população e objetivava a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis, reduzindo as desigualdades sociais regionais quanto ao acesso e à permanência com

sucesso na educação pública. Contribuiria, também, para a democratização da gestão, prevista na LDB.

As prioridades do PNE, por se tratar de um plano de longo prazo e pelas discussões que ocorreram antes e durante sua tramitação no Congresso Nacional, compreendiam as diferentes modalidades dos sistemas de ensino e seus desafios mais urgentes. Porém, com relação aos vetos do presidente FHC, em entrevista concedida pelo ministro a Sandro Lima, procurou minimizar seus efeitos, afirmando que o presidente da República havia vetado pontos que tinham a ver com o comprometimento de receitas estaduais e municipais sobre as quais a União não poderia legislar e nem comprometer receitas. Afirmou que com os recursos disponíveis seria possível acelerar a redução do analfabetismo e que este, com o apoio do Programa Alfabetização Solidária, poderia ser erradicado até o final da década. Declarou, também, que mesmo com os vetos, o país atingiria a meta de investir 7% do PIB até 2010, devido à pressão pública por mais educação (Lima, 2001). Certamente, faltou visão política mais ampla no sentido de negociar a elevação progressiva, de forma a não impactar de imediato o orçamento, a exemplo do que ocorreria, anos depois, com o II PNE, que determinou graduações e prazo para atingir os 10% do PIB. Com o prestígio que desfrutava junto ao presidente FHC, Paulo Renato Souza reunia méritos e credibilidade para impedir os vetos.

Os vetos ao PNE geraram descontentamento nos setores da sociedade civil organizada, particularmente nos ligados à área educacional. A propósito, assim se posicionaram o deputado Ivan Valente e o professor Roberto Romano:

[...] o presidente vetou tudo que pudesse ter a imagem de um plano. Este deve sempre ser dotado de verbas para viabilizar as diretrizes e metas propostas. Sintomaticamente, nenhum voto decorre do fato de que o governo tenha um ponto de vista pedagógico diferente do contido no dispositivo vetado. O que determinou a atitude presidencial foi a doutrina que afirma serem os gastos sociais (salvo aqueles, em geral,

de caráter compensatório, contemplados na execução do ajuste estrutural) algo estranho e hostil à política do FMI. Essa política, como se sabe, já está interiorizada nas contrarreformas do governo, em várias emendas constitucionais já aprovadas e nas leis. O paradigma mais completo disso é a dita “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Não por acaso, é nela que FHC se louva para justificar todos os vetos (Valente; Romano, 2002, p. 15).

Apesar dos vetos, o I PNE era visto como a possibilidade de concretização de uma política de Estado na área da educação, pois estabeleceu não somente metas e estratégias, mas processos, políticas e a possibilidade de participação e controle social no setor educacional brasileiro. Compreende-se, portanto, a necessidade tanto do poder público quanto da sociedade civil organizada, refletir e avaliar continuamente sua implementação, conforme previsto no art. 3º, da Lei nº 10.172/2001, que o aprovou. Os vetos limitadores não impediram as instituições políticas e da sociedade civil que participaram de sua construção de continuarem atentas e vigilantes em sua trajetória de implementação. Nessa direção, o PNE foi objeto de duas avaliações pela Câmara dos Deputados, sendo a primeira em 2004, ao tempo em que presidia a Comissão de Educação o deputado Carlos Abicalil, e a segunda avaliação foi feita durante a gestão da deputada Neyde Aparecida. Em ambas, constatou-se que, em boa parte das metas que haviam sido fixadas, os resultados obtidos não foram satisfatórios, sobretudo em relação à qualidade do ensino. Certamente, entre os fatores que concorreram para o baixo desempenho do plano, além dos vetos já mencionados na época de sua aprovação, importa assinalar a fragilidade dos desdobramentos operativos, tendo em vista que uma das metas do I PNE previa a elaboração de planos decenais estaduais e municipais, em consonância com o PNE. Segundo Ricardo Martins, que participou da equipe de avaliação da Câmara, apenas três estados tinham planos aprovados com base no PNE e, num conjunto de 3.381 municípios, para os quais se dispunham de dados relativos a 2005,

somente 33% possuíam planos aprovados em lei (Martins, 2011). A constatação de Martins colocou em evidência a fragilidade do regime de colaboração, ou seja, da própria doutrina federativa.

Sob esse prisma, fica evidente que essa ausência de sintonia e de articulação dos entes federativos, que tem sido a marca permanente na evolução educacional do país, constitui um dos principais obstáculos a serem superados em matéria de formulação e execução de planos educacionais, sem o que o exercício pleno da doutrina federativa, condição fundamental para dar mais coerência ao esforço que vem sendo empreendido em escala nacional, continuará presente apenas nos discursos políticos. O Brasil, sendo uma república federativa, mas também um país permeado por desigualdades e assimetrias regionais, pede uma política educacional federativa e sistêmica, com amplos espaços de coordenação e cooperação interna.

### **Contradições e críticas**

No conjunto das críticas realizadas à gestão Paulo Renato no MEC, três aspectos principais se destacam: em primeiro lugar, a presença e a influência das agências multilaterais, em especial, a presença do Banco Mundial; em segundo lugar, a questão da focalização política no ensino fundamental; e, em terceiro, a presença do “Estado avaliador”, pautado pelo gerencialismo.

A partir da década de 1980, com o declínio da influência keyneiana e a ascensão do monetarismo, a maioria dos países da América Latina foi praticamente obrigada a assumir as recomendações formuladas pelas agências internacionais, particularmente o Bird, em meio ao processo de ajustes estruturais, no sentido de combater a pobreza e reduzir as desigualdades. Foi no interior dessa racionalidade de crença na política de custos mínimos e eficiência gerencial que se implementaram as políticas focalizadas no combate à pobreza, sendo que o ensino fundamental recebeu especial atenção na contratação de empréstimos com o Bird, devido à sua importância social e econômica.

A propósito das críticas tradicionalmente formuladas e que deram origem a um substantivo acervo de estudos acadêmicos, no Brasil e no exterior, em relação a empréstimos contraídos com o Bird ou o Bid, sobretudo, talvez sejam oportunas algumas considerações. Como o próprio ministro da Educação na época escreveu em seu livro *A revolução gerenciada*, durante os oito anos de sua gestão, foram feitas várias críticas e acusações que ele considerou superficiais por apenas ter seguido o receituário do Bird. Afirmou, por exemplo, que as medidas mais impactantes tomadas em sua gestão, como o Fundef e o ENC (Provão), foram concebidas a partir de ideias genuinamente nacionais. Tais foram, também, os casos da reforma do ensino médio e da utilização de novas tecnologias para a educação básica, quando ocorreu o contrário, isto é, foram os técnicos do Bird que tiveram de aprender com a experiência nacional (Souza, 2005).

Não se pode ignorar os problemas que existem na contratação de empréstimos internacionais para a área da educação. Problemas que vão desde as implicações do “empréstimo de ideias” até as imposições contratuais. A propósito, Jason Beech observou que quando os países recebem do Bird um empréstimo para fins educacionais, esse ato se caracteriza não somente com uma transferência de fundos. É também uma transferência educacional. Juntamente com os recursos financeiros, o país recebe também uma visão particular de educação (Beech, 2012). O argumento de Beech é corroborado por Castro, ao afirmar que “os países que têm menos capacidade de defender suas ideias sucumbem às pressões do Bird e aceitam os empréstimos na forma como foram propostos” (Castro, 2012, p. 565). Todavia, Castro procede a uma interessante crítica da crítica. O “calcanhar de aquiles” do processo de empréstimo como um todo não é a ideologia nem o imperialismo. A verdadeira questão é se os empréstimos produzem o que se espera deles, ou seja: desenvolvimento. A implementação tem sido um grande problema. A equipe e as regras do banco são muito menos felizes em termos de execução do que de concepção. Os procedimentos são laboriosos e inflexíveis. Além disso, para os atores envolvidos no empréstimo, esconder as deficiências pode ser a melhor linha de ação (Castro, 2012).

Durante a gestão de Paulo Renato Souza, o Brasil, além de dar continuidade ao acordo com o Bird referente ao Projeto Nordeste de Educação, ampliou-o para as Regiões Norte e Centro-Oeste, sob nova denominação, o Fundescola. Daí a importância de buscarmos uma visão mais ampla do contexto dessa época. Como salientou Carnoy, a evolução radical na década de 1980, que passou do keynesianismo para o monetarismo, teria inúmeras implicações. O monetarismo tornou-se a corrente de pensamento inspiradora das ações tanto do FMI quanto do Bird. Em decorrência, os empréstimos do Bird passaram a exigir a redução dos gastos públicos e incentivar as exportações, a supressão de controle de preços e a redução do déficit público, entre outras condicionalidades. Em razão do caráter antigovernamental, essas medidas, aplicadas na modalidade de reembolso de empréstimos, tiveram efeito particularmente implacável sobre a função pública. O impacto negativo sobre a educação revelar-se-ia tanto mais nefasto na medida em que importava aprimorar as competências de mão de obra nos novos tipos de bens, serviços e outros métodos de produção indispensáveis à concorrência e ao crescimento nas décadas de 1980 e 1990 (Carnoy, 2002). As reformas fundadas em imperativos financeiros tendem a reforçar a desigualdade, sendo que “um grande número dessas reformas não são motivadas pelo desejo de aumentar a produtividade da educação, mas pela necessidade de limitar a responsabilidade financeira e administrativa do governo central em relação ao ensino primário e secundário” (Carnoy, 2002, p. 79).

De certa forma, é possível observar que a opção pela política de ajustamento e pelas reformas estruturais dos anos de 1990 incorporou propostas educacionais de agências multilaterais, resultando na focalização da política educacional no ensino fundamental. Desse modo, ter por alvo as camadas mais pobres da população foi, conforme Botega (2003, p. 9), “a forma mais concreta de buscar solidificar esta política [e] foi, acima de tudo, a incorporação da política educacional do Banco Mundial que levou o Brasil a adotar o “encolhimento da proposta de Jomtien”, consubstanciada na Declaração Mundial de Educação para Todos.

A argumentação do Governo FHC para justificar a política focalizada no ensino fundamental era de natureza técnica e estruturava-se nos limites impostos pela legislação vigente. Os documentos que formaram a base para a reforma educacional da década de 1990 foram utilizados no sentido de justificar e legitimar a focalização no nível fundamental. A Constituição de 1988 já havia determinado que aos municípios coubesse atuar prioritariamente nesse nível do ensino e na educação infantil, e aos estados e ao Distrito Federal também, em especial, nas últimas quatro séries do ensino fundamental e no ensino médio. O governo federal, por sua vez, exercia função redistributiva e supletiva, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira às outras esferas de governo.

Como se procurou mostrar, os ajustes estruturais adotados requeriam a limitação da presença do Estado e, portanto, a limitação dos recursos, bem como a estratégia de privatização. O regime de colaboração, constante no artigo 211 da Constituição, dependia, até a primeira década do século 21, de regulamentação. A proteção de verbas foi realizada sobre os impostos, e não sobre o conjunto da receita tributária. Além disso, a partir de meados da década de 1990 e da primeira década do século 21, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) passou a retirar recursos da educação, que só retornariam em 2009. Estima-se que nos quinze anos de sua vigência, foram subtraídos da educação recursos da ordem de 90 bilhões de reais (Castioni, 2009).

Observou-se, ainda, que a instituição do Fundef, ao priorizar o ensino fundamental, não incluiu recursos para as demais modalidades da educação básica (educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos), o que acabou retardando ações mais incisivas para a expansão e a melhoria do ensino nas áreas não contempladas por parte dos estados e municípios, sobretudo no que se refere à educação de jovens e adultos. Acrescente-se, como asseverou Bassi, que o veto do presidente FHC à inclusão do ensino fundamental de jovens e adultos no âmbito do Fundef contribuiu para acentuar a dimensão da focalização política e, na avaliação de Bassi (2008), contrariou o direito constitucional à educação desses cidadãos. Outrossim, o Fundef, ao estabelecer que 60% de seus recursos deveriam ser destinados à remuneração do magistério,

possibilitou a melhoria salarial dos professores, inclusive eliminando os salários abaixo do mínimo estabelecidos por lei, que vinham sendo pagos em inúmeros municípios do país, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

A gestão de Paulo Renato Souza no MEC foi também objeto de várias críticas com relação ao Decreto nº 2.208/96, que acabou sendo revogado, alguns anos depois, pelo Decreto nº 5.154/2004. De modo geral, as críticas que ajudaram a mudança de orientação polarizaram-se em torno de formação, integrada ou não, entre o ensino médio geral e o ensino técnico. A opção do ministro da Educação de FHC foi definida em prol do “ensino profissionalizante como complementar ao ensino médio e não mais como uma modalidade do ensino” (Souza, 2005). Em oposição a essa tese, argumentava-se, segundo Frigotto, Ciavatta e Ramos, em favor do “ensino médio integrado ao ensino técnico, sob uma base unitária de formação geral” (2005, p. 15). Esse autor tinha clareza de que o embate para revogar o Decreto nº 2.208/96 engendrava um sentido simbólico e ético-político de luta entre os projetos societários e o projeto educativo mais amplo. Ainda, conforme Frigotto, o referido decreto configurava-se como uma “regressão social e educacional sob a égide do ideário neoconservador ou neoliberal e ampliação da desigualdade de classes e do dualismo na educação” (Frigotto, Ciavatta e Ramos, 2005, p. 21).

De certa forma, a polêmica suscitada pelo Decreto nº 2.208/96 chega aos dias atuais devido à própria complexidade do ensino médio, seja em sua vertente propedêutica ou de preparação para o mercado. O consenso é crescente em prol de sua diversificação no sentido de atender a diferentes vocações da juventude da faixa etária correspondente a essa etapa da educação básica. Na busca de soluções mais contextualizadas, é sempre necessário colher subsídios dos diversos “brasis”, pois a inclusão socioeducacional, com uma base mínima de qualidade, requer políticas mais versáteis e flexíveis que possam ser ajustadas em diferentes situações. Além disso, vale acrescentar que parte da crise do ensino e da educação, de modo mais geral, pode também ser explicada pelo impacto da aceleração social. Leite Neto, comentando a sociologia sistemática de Hartmut Rosa, um sociólogo alemão que vem despertando crescentes

atenções, observou que a impossibilidade de submeter todas as esferas sociais a uma aceleração idêntica à do ritmo dominante da vida gera uma série de “dessincronizações” entre a esfera técnico-científica, de um lado, e a esfera político-educacional, de outro (Leite Neto, 2015).

## O legado de Paulo Renato Souza

No contexto da “revolução silenciosa”, para usar a expressão de Fernando Henrique Cardoso (2005), no prefácio do livro de Paulo Renato Souza sobre sua gestão no MEC, pode-se destacar a garantia do acesso à educação básica, em especial, a priorização do ensino fundamental. Cremos como oportuno reeditar o que escreveu o ex-presidente sobre o legado de seu ministro da Educação:

O Brasil deve a Paulo Renato Souza o ter despertado para as questões educacionais de base (nисso ele não foi solitário) e, depois de sonhar, ter conseguido mudar as instituições educacionais. Se Paulo Renato não foi o único ministro da Educação a fazer a diferença, foi dos pouquíssimos que podem dizer com convicção: eu mudei para melhor a educação do meu país. Depois do que fizemos, dirá ele, é possível antever a realização do objetivo não só de todos os grandes educadores, mas de todos os bons brasileiros: o fim do analfabetismo. Hoje, quase todas as crianças estão na escola. Talvez 98%, ricos ou pobres, brancos ou negros, como em qualquer país democrático e desenvolvido (Cardoso, 2005, p. ix).

É certo que, apesar de não ter acabado com o analfabetismo, ou, melhor dizendo, de ter dado passos importantes para cessar a “fábrica de analfabetos” mediante a quase universalização do ensino fundamental, à gestão Paulo Renato Souza deve ser creditado o mérito de, com o Fundef, haver possibilitado não somente colocar, praticamente, todas as crianças nas escolas, como consignar avanços expressivos do regime

de colaboração entre as unidades federadas e introduzir mecanismos para a melhoria salarial do magistério naquelas regiões que praticavam políticas de remuneração abaixo do mínimo legalmente estabelecido. Mas não foi somente isso. Em outros setores, os avanços foram também significativos, como na política de avaliação da educação básica, para a qual sucessivos aperfeiçoamentos técnico-científicos elevaram-na a *status* internacional. O Fundef e a avaliação da educação básica foram, pode-se dizer, as bandeiras mais proeminentes da gestão Paulo Renato Souza.

Em relação à política de avaliação, o aproveitamento do que até então havia sido alcançado em gestões anteriores, como também sua continuidade depois da gestão de Paulo Renato Souza, foram decisivos para a construção da política de Estado no setor. Os referenciais e indicadores introduzidos, permitindo a identificação dos avanços e dos pontos críticos da educação brasileira, configuram-se hoje como valiosos na perspectiva de implementação do II PNE.

Na síntese final de legados mais expressivos devem ser mencionados o papel desse período ministerial na aprovação da LDB, na elaboração do Plano Nacional de Educação e na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Foram realizações que, mesmo sofrendo muitas críticas, apresentam saldos positivos, pois permitiram a abertura de novos espaços para inovações e mudanças. Destaque especial deve ser dado ao Programa Bolsa-Escola Federal. Ao aproveitar a experiência anterior do Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal para um projeto de escala nacional, foi importante do ponto de vista de continuidade e desdobramento de uma ideia inovadora, cujo desfecho foi o Programa Bolsa-Família, que hoje atende milhões de crianças e famílias. Outras iniciativas, que o próprio ministro chamou de complementares, devem ser citadas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, que possibilitou o fortalecimento da autonomia escolar; o apoio a projetos de aceleração escolar, que tem sido fundamental para a redução da distorção idade-série; e o Programa de Informatização das Escolas Públicas (Proinfo), que viabilizou, até 2002, a colocação de mais de

50 mil computadores nas escolas e a criação dos núcleos de tecnologias educacionais (NTE), para a educação continuada de professores.

Além dos programas e iniciativas mencionados, outro programa deve ser incluído nos créditos à gestão de Paulo Renato Souza. Referimo-nos ao Fundescola, que, constituído a partir do Projeto Nordeste, elaborado ao tempo do ministro Murílio Hingel, expandiu sua abrangência para as regiões Norte e Centro-Oeste. O Fundescola foi financiado com recursos do Banco Mundial e do Tesouro Nacional. Teve, entre outros, o mérito de focalizar a gestão da escola e a melhoria da aprendizagem, devendo ser acrescentado que muitas das inovações desse programa foram aproveitadas pela gestão de Fernando Haddad, sobretudo na concepção do Programa de Ações Articuladas (PAR). A gestão das escolas públicas, sobretudo as de educação básica, foi objeto de preocupação do ministro. Permanecia, desde o final do século 20, a ideia de centralização e tomada de decisões apenas na figura do “diretor”, uma característica herdada do início do século e fomentada durante o período do regime militar. A gestão Paulo Renato trouxe elementos de modernização e redefinição das funções do gestor educacional, tanto em nível macro, ou seja, do próprio MEC, quanto da gestão em nível micro, isto é, da realidade das escolas. A focalização na aprendizagem foi um avanço.

Contudo, a gestão Paulo Renato Souza não teve a mesma sorte com outras duas iniciativas que foram pensadas e concebidas para serem marcantes, mas que não tiveram o sucesso almejado. Trata-se da reforma do ensino médio, em sua vertente profissionalizante, que se efetuou por intermédio do Decreto nº 2.208/96, citado e comentado anteriormente, e a reforma da universidade. Sobre esta, a maior polêmica foi em decorrência da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 370, de 1996, que propôs a alteração do artigo 207 da Constituição, com o objetivo de superar o histórico desafio que era a autonomia das universidades federais. Os reitores, por intermédio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), reagiram, e a proposta de emenda não prosperou. Segundo Tomaz Santos, reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

e que a esse tempo presidia a Andifes, a análise da referida PEC mostrou que o percentual de 70% dos recursos federais destinados à educação não seriam suficientes para custear as despesas globais da Ifes (Santos, 2013). A rigor, perdeu-se uma excelente oportunidade para retirar as instituições federais de ensino do engessamento burocrático, pois o Congresso Nacional, devido à sua representatividade política, poderia ter sido uma instância de negociação. Eunice Durham, a propósito, num interessante texto sob o título “Em defesa das universidades federais”, argumentava que as universidades precisavam ser reformadas e renovadas e não destruídas, devido à importância que possuem para o desenvolvimento sustentável e para os demais ramos do ensino. Elas estavam esmagadas por uma quantidade imensa de leis e de regulamentos, muitos dos quais contraditórios, que impediam sua renovação; precisavam de autonomia para se liberar das amarras burocráticas, por intermédio de um fluxo regular de recursos e também de avaliação permanente que assegure a racionalização dos gastos, o aumento da produtividade do ensino e da pesquisa e a ampliação dos serviços de extensão (Durham, 1996). A crítica de Durham continua atual e configura-se como um desafio que precisa ser enfrentado.

Pode-se afirmar que a gestão do ministro Paulo Renato de Souza foi caracterizada por um processo de modernização e por transformações no setor educacional brasileiro. As inovações não se deram apenas no campo das políticas ministeriais, mas também na duração de seu mandato, até então, uma das mais longas de um ministro da educação no Brasil, só ficando atrás da gestão Capanema, e, sobretudo, na existência de um projeto organizado e articulado com os demais setores da esfera governamental.

A experiência da gestão de Paulo Renato como reitor da Unicamp e como secretário da Educação do Estado de São Paulo, aliada à visão de homem de Estado e de intelectual, promoveu um conjunto de objetivos, metas e estratégias que possibilitaram uma organicidade na qual o desenvolvimento que ele denominou de “revolução gerenciada” se concretizasse, em boa parte, durante sua gestão de oito anos no MEC. O fortalecimento do MEC – que havia sido iniciado na gestão de

Murílio Hingel – ampliou-se de forma significativa na gestão de Paulo Renato. O longo tempo em que permaneceu no cargo, sendo prestigiado pelo presidente da República, certamente favoreceu esse avanço.

A gestão Paulo Renato à frente do MEC pode ser considerada inovadora para a educação brasileira, certamente no contexto dos limites históricos inerentes ao processo de modernização e reforma do Estado brasileiro, como também dos limites decorrentes dos ajustes que se tornaram necessários em face do cenário econômico mundial. Independentemente do debate que opõe a visão de “reforma” à de “revolução” educacional, o fato é que, sob os parâmetros da globalização capitalista, da inserção do país no contexto da conjuntura e dos tratados internacionais, da necessidade de avanços no campo educacional, a gestão Paulo Renato inovou e criou diferentes perspectivas para a educação brasileira no alvorecer do século 21.

Por último, parece-nos da maior relevância sublinhar a própria percepção do ministro Paulo Renato Souza sobre sua gestão. Apesar dos avanços destacados, ele afirmou serem ainda insuficientes diante da situação de atraso em relação aos países mais desenvolvidos. A obra de melhorar a educação brasileira, colocando-a em patamar adequado às necessidades da sociedade do conhecimento, ainda estaria distante de sua conclusão (Souza, 2005). Essa madura constatação significa que, devido às sucessivas omissões históricas, o acerto da educação nacional nos planos locais, regionais e mundiais, com certeza, será uma obra de diversas gestões no contexto de uma política de Estado que coloque a educação entre as prioridades mais fundamentais do país.

## Referências bibliográficas

- AMARAL, S., J. Depoimento a Célio da Cunha em 1º de fevereiro de 2004, em Brasília, DF.
- ANDREWS, M. What makes a policy intervention successful? Part a: background: glimpses of experience in Brazil's Fundescola education reform. *Harvard Kennedy School*, 2 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.case.hks.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1928.2>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

ARELARO, L. R. G. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu, MG. *Anais...* Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2009.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <[www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)>; <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. Os determinantes da desigualdade no Brasil. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro: Ipea, n. 377, 1996.

BASSI, M. E. Política de fundos no financiamento da educação básica: repercussões na gestão do ensino público. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 3, 2008, Torres, RS. *Anais...* Torres, RS: Ulbra, 2008. p. 1-21.

BEECH, J. Quem está passeando pelo jardim global? Agências educacionais e transferência educacional. In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; ULTERHALTER, E. *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. Brasília, DF: Unesco-Capes, 2012.

BERGER FILHO, R. L. Ensino médio: os desafios da inclusão. In: BRASLAWSKI, C. *Educação secundária: mudança ou imutabilidade?* Brasília, DF: Unesco, 2002. p. 281-310.

BOTEGA, L. R. Leonardo da Rocha. A Conferência de Jomtien e a Educação para Todos no Brasil dos anos 1990. *Educação on-line*, São Paulo, p. 1-17, 2005. Disponível em: <[http://www.educacaoonline.pro.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22:a-conferencia-de-jomtien-e-a-educacao-para-todos-no-brasil-dos-anos-1990&catid=4:eduacao&Itemid=15](http://www.educacaoonline.pro.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22:a-conferencia-de-jomtien-e-a-educacao-para-todos-no-brasil-dos-anos-1990&catid=4:eduacao&Itemid=15)>. Acesso em: 5 abr. 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar*. Brasília, DF: MEC/Inep, 2013.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 dez. 2012.

BRASIL. *Evolução do analfabetismo no Brasil (1950-2002)*. Brasília, DF: IBGE. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso: 20 abr. 2013.

BRASIL. *Lei nº 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/acervo-pesquisa-fundef>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Secretaria da Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais*. Brasília, DF: MEC-SEF, 1997.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 de jun. de 2007.

BRASIL. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 8 de maio de 2010.

BRASIL. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 4, out. 1994.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Brazil: The failure to stabilize. In: *Brazil: Economic, Political and Social Reform*. London: Institute of Latin American Studies of the University of London, 1993. p. 18-19.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F.; BATISTA, N. F. Impactos do programa Bolsa-Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-301, maio/ago. 2010.

CAMPOLLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas (15-24). In: CAMPOLLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa-Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

CAPANEMA, G. Inquérito sobre a educação nacional. *O Jornal*, Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1936.

CARDOSO, F. H. *Discurso de posse*. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Subsecretaria de Imprensa e Divulgação, 1995.

CARDOSO, F. H. Uma revolução silenciosa. In: SOUZA, P. R. *A revolução gerenciada: educação no Brasil(1995-2002)*. S.Paulo: Prentice Hall, 2005.

CARDOSO, F. H. *Mãos à obra, Brasil*: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CARNOY, M. *Mundialização e reforma na educação*. Brasília, DF: Unesco, 2002.

CASTIONI, R. *O fim da DRU*. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.phpid=208>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

CASTRO, C. de M. *Ensino médio: no olho do furacão*. Brasília, DF: CEC-Câmara, CNC, Instituto Alfa e Beto, 2008.

CASTRO, C. de M. Bancos multilaterais podem educar o mundo? In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; UNTERHALTER, E. Educação comparada: panoprama internacional e perspectivas. Brasília: Unesco-Capes, 2012.

CASTRO, M. H. G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

CHARLSON, F. *Especialistas constatam que PDE diminui repetência e evasão*. Brasília, DF: MEC-ACS, 2004.

COELHO, M. I. de M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Revista Ensaio: avaliação de políticas públicas*, Rio de Janeiro: Cesgranrio, v. 16, n. 59, p. 229-258, 2008.

CORDÃO, F. A. Parecer 16/99 do CNE. In: SOUZA, Paulo Renato. *A revolução gerenciada*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

DEMO, P. *A nova LDB: ranços e avanços*. Campinas, SP: Papirus, 1997.

DURHAM, E. R. O ensino superior no Brasil: público e privado. *Nupes*, Documento de Trabalho, São Paulo, n. 3, p. 1-42, 2003. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

- DURHAM, E. *A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF: MEC-SPE, 1995. Texto mimeo.
- DURHAM, E. Em defesa das universidades federais. *Jornal do Brasil*, 20 de março de 1996. Caderno Opinião.
- FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. Avaliação do impacto dos programas Bolsa-Escola sobre o trabalho infantil no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 35, n. 3, p. 417-444, dez. 2005.
- FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A gênese do Decreto nº 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. *Debate*, v. 3, n. 3, p. 1-26, 2005.
- GAUDIO, A. P. *O Prouni como política de inclusão social: uma avaliação por meio do Enade*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- GOMES, C. A. *Darcy Ribeiro*. Recife, PE: Massangana, 2010. (Coleção Educadores MEC-Unesco).
- GRACINDO, R. V. 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, 1997.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO J. R. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aspectos Complementares de Educação, Afazeres Domésticos e Trabalho Infantil 2006. *Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização*. Brasília, DF: Ipea/Cepal, 1997.
- KASSOUF, A. L. *Trabalho infantil no Brasil*. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, SP, 1999.

LEITE, M. de P.; POSTHUMA, A. C. Reestruturação produtiva e qualificação: reflexões sobre a experiência brasileira. *São Paulo Perspectiva*, v. 10, n. 1, p. 63-76, jan./mar. 1996.

LEITE NETO, A. Aceleração *versus* política. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2015, Caderno A2.

LIMA, S. Meta do governo é erradicar o analfabetismo até 2010. *Folha de S. Paulo*, 27 de março de 2001, Caderno Cotidiano.

LOBO, H. H. O.; DIDONET, V. LDB: últimos passos no Congresso Nacional. In: BRZEZINSKI, I. *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 39-52.

MARTINS, R. C. de R. Financiamento e gestão. In: *Avaliação do PNE 2004-2006* Brasília, DF: Câmara dos Deputados (Comissão de Educação e Cultura), 2011. p. 265-277.

MARTINS, P. S. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, DF, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Tecnológica. *Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio*. Documento-base. Brasília, DF: MEC/Setec, 2007.

MIRANDA, G. V. Sistemas educacionais: uma experiência em Minas Gerais. In: HINGEL, M. (Coord.) *LDB: reflexões e caminhos*. Brasília, DF: Indec, 1997.

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E.B. *O Fundef e seus pecados capitais*. Ceilândia, DF: Idea Editora, 1997.

NEGRI, B. O financiamento público da educação básica no Brasil (1988-2012). In: NEGRI, B.; TORRES, H. G.; CASTRO, M. H. G. *Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios*. São Paulo: Fundação Seade, 2014. p. 15-36.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Gastos por aluno em relação ao PIB*. Disponível em: <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>. Acesso em: 20 jun. 2013.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, F.; TOSCHI, M. S. O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a06v2690.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

ORTEGA Y GASSET, J. *Misión de la universidad*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

PORTELLA, E. Educação na fila de espera. *Folha de S. Paulo*, 16 de agosto de 2004, Caderno A3.

REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa-Família*. São Paulo: Unesp, 2014.

RICARDO, E. C. *Competências, interdisciplinaridade e contextualização: dos parâmetros curriculares nacionais a uma compreensão pra o ensino das ciências*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2005.

ROSINHOLI, M. *Política de financiamento da educação básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb*. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

SANTOS, B. S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. V. 4. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, T. M. Unidade, resistência e autonomia: os papéis da Andifes durante o governo FHC. In: *Andifes e os rumos das universidades federais*. Brasília, DF: Andifes, 2013.

SEMEGHINI, U. C. Fundef: corrigindo distorções históricas. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 43-57, 2001.

SEMEGHINI, U. C. *Fundef: uma revolução silenciosa*. Brasília, DF: MEC, 2001. Disponível em: <[http://www3.sef.sc.gov.br/publicacoes/revolucao\\_FUNDEF.pdf](http://www3.sef.sc.gov.br/publicacoes/revolucao_FUNDEF.pdf)>. Acesso em: 3 maio 2007.

SEVERINO, A. J. Os embates da cidadania: ensaio de uma abordagem filosófica da nova LDB (53-64). In: BRZEZINSKI, I. *LDB: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

SOUZA, P. R. *A revolução gerenciada: educação no Brasil (1995-2002)*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, P. R. *A revolução gerenciada: educação no Brasil (1995-2002)*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, P. R. Discurso de transmissão do cargo. Brasília, DF: Ascom/MEC, 3 de janeiro de 2003.

SOUZA, P. R. Discurso na cerimônia dos 70 anos do MEC. Brasília, DF: Ascom/ MEC, 2002.

SOUZA, P. R. Discurso no Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS: 12 de janeiro de 2002. Brasília, DF: Ascom/MEC, 2002.

SOUZA, P. R. Entrevista sobre o PNE. 12 de março de 2001. Brasília, DF: MEC, 2001.

SOUZA, P. R. Entrevista. *Jornal BsB*, Brasília, DF, 15 de dezembro de 2002, p. 8-9.

SOUZA, P. R. Formação dos Professores. *Jornal dos Sports*, Rio de Janeiro, outubro de 2002, p. 5.

SOUZA, P. R. Professores mais qualificados. Brasília, DF: Ascom/ MEC, 2002.

TIEZZI, S. A organização da política social do governo Fernando Henrique. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, v. 18, n. 2, p. 49-56, abr./jun. 2004. Disponível em: <[www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)>; <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

TRAVITZKI, R. *Enem: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Paulo, 2013.

VALENTE, I; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? Educação e Sociedade. Campinas, SP: Cedes, vol. 23 n. 80 set. 2002.

VAZQUEZ, D. A. Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

VAZQUEZ, D. A. *Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb*. XVI Prêmio Tesouro Nacional, 2011. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema\\_3\\_MH2.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH2.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2014.

VIEIRA, G. Entrevista concedida aos professores Célio da Cunha e Wellington Ferreira de Jesus, em fevereiro de 2014.



---

## **Capítulo VI**

---



Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque: Ministro de Estado da Educação (01/01/2003 a 27/01/2004)

# **CRISTOVAM BUARQUE: DIALÉTICA ENTRE FUTUROS POSSÍVEIS E AS CIRCUNSTÂNCIAS DO TEMPO POLÍTICO**

Célio da Cunha  
Ranilce Guimarães-Iosif  
Wellington Ferreira de Jesus

## **Contexto político e econômico**

Antes de analisarmos a gestão de Cristovam Buarque no MEC, torna-se necessário situá-la na época em que, depois de longos anos de luta, o Partido dos Trabalhadores (PT) chega ao poder. A posse de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente da República do Brasil configurou-se um fato inédito na história do Brasil. Afinal, tratava-se – como ele mesmo afirmou em seu discurso de posse, em 1º janeiro de 2003 – de um retirante nordestino que tinha sido um menino que vendia amendoim e laranja no cais do Porto de Santos; que se tornou torneiro mecânico e líder sindical; que um dia havia fundado o PT e tinha chegado à Presidência da República (Silva, 2003). Sua posse chamou a atenção de todo o mundo. Ele tinha consciência de estar inaugurando uma nova fase na história republicana:

Estamos começando hoje um novo capítulo na história do Brasil, não como nação submissa, abrindo mão de sua soberania; não como nação injusta, assistindo passivamente ao sofrimento dos mais pobres, mas como Nação ativa, nobre, afirmando-se corajosamente no mundo como nação de todos, sem distinção de classe, etnia, sexo e crença (Silva, 2003, p. 13).

A chegada de Lula da Silva à Presidência representava o coroamento de uma luta de vários anos liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), cuja fundação em São Paulo, em 10 de fevereiro de 1980, na histórica reunião do Colégio Sion, teve como pressupostos os ideais socialistas e, como princípio, a ética na política e o combate à corrupção. Integrado inicialmente por alguns dos melhores intelectuais e políticos de esquerda do país, líderes sindicais, jornalistas, figuras proeminentes da Igreja, o PT iniciou uma trajetória política brilhante, empunhando bandeiras de renovação e mudança e despertando na juventude a sede de transformação e justiça. O declínio gradual da ditadura, principalmente a partir dos anos de 1980, seguido pelo movimento em prol das Diretas-Já e várias outras manifestações e campanhas em prol da democratização do país, fortaleceu e credenciou o PT a ocupar, de forma crescente, espaços importantes no cenário político do Brasil. Lula da Silva, que tinha cursado as mesmas universidades de Maximo Gorki,<sup>1</sup> ou seja, as universidades da vida, dotado de rara intuição, senso de oportunidade e inteligência política, soube catalisar os desencantos dos segmentos mais pobres do país. Soube tirar proveito da derrota sofrida por Collor de Mello nas eleições de 1989, com a criação do chamado Governo Paralelo, seguindo-se a criação do Instituto da Cidadania, que organizou por todo o país caravanas de protestos durante a década de 1990. Assim, quando chegou à Presidência nas eleições de 2002, contava com amplo apoio popular.

Em seu discurso de posse, em diversos trechos, ele assumiu os compromissos que se foram sedimentando ao longo de sua trajetória de vida sindical e política. Compromissos com a ética, com a justiça social e com o desenvolvimento sustentado do país.

Em relação à composição de seu governo, havia uma expectativa muito grande com a área da educação. Entre as prioridades históricas do PT, a educação se destacava como uma das mais relevantes. E nem

---

<sup>1</sup> *Minhas universidades* é o título de um dos livros de Máximo Gorki em que ele relata suas experiências de vida como padeiro, sapateiro, vendedor de frutas e tantas outras ocupações. Ele nunca cursou uma universidade.

poderia ser diferente. Sendo um partido político com forte presença de intelectuais e de educadores, a educação sobressaía como uma das áreas fundamentais para o futuro do país. Entre as várias opções para o Ministério da Educação (MEC), destacava-se o nome do Senador Cristovam Buarque, membro do PT, que havia sido reitor da Universidade de Brasília (UnB), governador do Distrito Federal e “ministro” da Educação do Governo Paralelo do PT, em 1990. Além disso, alguns anos antes, num texto assinado por Lula da Silva e Cristovam Buarque, como proposta do Governo Paralelo, ambos estavam de acordo em algumas questões prioritárias para a política educacional, entre elas, a qualidade do ensino e a necessidade de fazer do magistério uma carreira decente à altura dos desafios educacionais do país. Entre as principais propostas elaboradas conjuntamente por Lula da Silva e Cristovam Buarque, estavam: nenhuma criança deveria ficar fora de uma escola de qualidade; a mobilização de todos os recursos possíveis contra o analfabetismo; a reforma da universidade, com o fortalecimento de sua dimensão social; a implantação de programa abrangente de educação, com o apoio dos meios de comunicação coletiva; construção de novas escolas técnicas; e dignificação do magistério, com melhores salários para atrair candidatos mais bem preparados (Silva; Buarque, 1990).

A decisão do presidente Lula de inaugurar um novo capítulo na história do país apoiava-se em forte crítica aos pressupostos neoliberais que haviam orientado o Governo Fernando Henrique Cardoso. Evidenciava-se a oportunidade histórica de um reposicionamento das políticas públicas. Esse reposicionamento deu origem, segundo Pochmann, a uma estratégia de mudança social pós-neoliberal, ancorada em quatro pressupostos que fundamentaram a mudança de orientação: o primeiro pressuposto foi o abandono da perspectiva neoliberal de que bastaria alcançar a estabilidade monetária para viabilizar avanços sociais; o segundo, foi a decisão de imprimir forte ênfase às políticas sociais; o terceiro, assentou-se na busca de maior autonomia na governança interna da política econômica, com foco na valorização do mercado interno; e o quarto, a adoção de uma nova

geopolítica mundial, com vistas a reduzir a dependência de organismos financeiros multilaterais (Pochmann, 2013, p. 153-55).

Além disso, importa não deixar à margem que os avanços sociais dependem de estabilidade. Havia, nos círculos estruturantes e hegemônicos do capitalismo, certa desconfiança de como o presidente Lula da Silva iria conduzir a política econômica. As teses históricas do PT conflitavam com os fundamentos da política econômica vigente durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Apesar da inegável importância do Plano Real para a estabilização da economia, o cenário externo não favorecia o crescimento. Durante os oito anos de Fernando Henrique, a média de crescimento posicionou-se ligeiramente acima de 2%. Desse modo, observam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr., uma série de demandas se colocavam para o novo governo, entre elas, estabilizar a economia, aprofundar o reajuste fiscal e reverter a tendência de crescimento da dívida pública (2014, p. 490). É oportuno salientar, destacam, ainda, os referidos especialistas, que grande parte da instabilidade ocorrida no país em 2002 decorreu do conjunto de fragilidades existentes na economia e dos desafios que se colocaram para o novo governo, combinados com desconfianças relacionadas à eventual postura que assumiria a gestão Lula da Silva (2014, p. 491). Por isso, foi estratégica, continuam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior, a nomeação de uma equipe econômica não identificada com o PT, cujas primeiras medidas foram no sentido de mostrar o compromisso do Governo Lula da Silva com o ajuste fiscal e com a estabilidade (2014, p. 492).

## Trajetória e pensamento

Essa breve contextualização da época em que Cristovam Buarque foi nomeado para o MEC, é fundamental para uma análise mais ponderada de sua gestão, pois ela coincidiu com um período de dificuldades e obstáculos, nos planos interno e externo. Todavia, pelas características de sua trajetória, pela experiência angariada como reitor da UnB e governador do Distrito Federal, pelas várias realizações e iniciativas ao

longo de sua vida pública<sup>2</sup> e, ainda, por sua experiência internacional, ele despontou como o nome mais forte e credenciado do PT para assumir a Pasta da Educação. Em uma breve síntese biobibliográfica de Cristovam Buarque, ficam evidentes suas credenciais e o entusiasmo que despertou ao tempo em que foi nomeado ministro da Educação, em janeiro de 2003.

Pernambucano de Recife, onde nasceu em fevereiro de 1944, oriundo de uma família de classe média baixa, enfrentou dificuldades para estudar, assim como tantos jovens de sua época. Muito embora tenha se graduado em Engenharia Mecânica, desde cedo não escondia sua admiração por Celso Furtado, sem dúvida, um dos grandes pensadores do Brasil. Furtado, observou um estudioso de Cristovam, servia de exemplo a toda uma geração de jovens universitários que seguiam seus passos e liam avidamente seus escritos. Foi um dos primeiros a fazer contundentes críticas ao modelo econômico brasileiro (Bursztyn, 1998, p. 25). Além da influência de Furtado, de acordo com Bursztyn, outros intelectuais marcaram a obra de Cristovam Buarque. Foram eles: Josué de Castro, Darcy Ribeiro e Ignacy Sachs. Josué de Castro, com a denúncia feita na obra clássica *Geografia da fome*, contribuiu com o germe da indignação; Darcy Ribeiro ajudou a fortalecer o nacionalismo e o sentimento de brasiliade; por último, Ignacy Sachs, foi importante para mostrar o limite dos enfoques disciplinares e disciplinados, além do caráter ambíguo da tecnologia (Bursztyn, 1998, p. 25-27).

Em seu tempo de estudante, Cristovam foi militante da Ação Popular, organização clandestina que incluía líderes como Herbert de Souza, chegando a presidi-la, em 1964, mas por pouco tempo. A efervescência política dos anos de 1960 certamente contribuiu para a identificação de Cristovam com os segmentos sociais que viviam na miséria. O Estado de Pernambuco, particularmente no Recife, como bem caracterizou Bursztyn, era um turbilhão de acontecimentos. A criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

---

2 O jornalista Antonio Vital, em seu livro *É possível*, descreveu as muitas realizações e iniciativas de Cristovam Buarque ao longo de sua vida pública como governador, reitor, ativista e como ministro da Educação.

(Sudene) movimentara a intelectualidade e o debate público, como também as Ligas Camponesas, lideradas por Francisco Julião. A exemplo de outros grandes centros, a agitação política em Recife cresceu até ser sufocada pelo golpe militar de 1964 (Bursztyn, 1998, p. 20).

A aproximação de Cristovam com D. Helder Câmara favoreceu a obtenção de uma bolsa para fazer o doutorado em Economia na Universidade de Sorbonne, em Paris, concluindo seus estudos com uma tese sobre a Sudene. Depois, foi para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), onde permaneceu durante seis anos e onde aprofundou a compreensão sobre as contradições e críticas das políticas hegemônicas de financiamento e empréstimos internacionais. Retornou ao país em 1979, reiniciando suas atividades docentes no Departamento de Economia da UnB, a convite de Edmar Bacha. Sua presença na UnB coincidiu com um dos períodos mais difíceis dessa universidade, decorrente do fato de ter sido a instituição uma das principais vítimas da ditadura do AI-5, que motivou a demissão e o exílio de dezenas de seus principais cérebros e mentes pensantes. O declínio do regime militar, acentuado a partir dos anos de 1980, contribuiu para sua designação como reitor da UnB, oportunidade em que liderou o processo de redemocratização da universidade e consolidou sua condição de ensaísta e pensador social.

Ao se examinar o período em que Cristovam Buarque foi ministro da Educação, é sempre necessário não separar o Cristovam intelectual, prospector de ideias e “semeador de utopias”, do Cristovam político e ocupante de cargos executivos, como os de reitor, governador e ministro de Estado da Educação. Essas três dimensões nem sempre caminham de mãos dadas. Por vezes, elas se mesclam e conflitam sonhos com realidades e geram indignações e até desilusões. É certo que uma utopia, como observou Fernando Ainsa (1997), é necessária para abrir caminhos e para imaginar cenários de mais justiça e humanidade. Ou, ainda, seguindo o argumento de Federico Mayor, em seu tempo na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), diante de tantos desafios, é indispensável “querer o impossível” (1997, p. 7). Todavia, por outro lado, as utopias correm

sempre o risco de só serem reconhecidas muitos e muitos anos depois, no instante em que algumas delas, por vezes, se tornam realidade.

Assim sendo, para discutirmos o sentido, o alcance e os limites do pouco tempo em que Cristovam Buarque foi ministro da Educação, parece-nos, como condição prévia, extrair de parte de suas muitas obras, pontos marcantes e estruturantes de seu pensamento. Um de seus livros, editado no início da década de 1990, *A desordem do progresso*, possui um subtítulo – *o fim da era dos economistas e a construção do futuro* – que por si só revela uma linha de pensamento em prol de uma teoria econômica subordinada à ética, ao afirmar que a solução para a crise das catástrofes econômicas deverá ter início em uma etapa superior de racionalidade que une a razão da ciência natural com a lógica da ciência social e humana (Buarque, 1990 p. 34-35). Em outras palavras, ele postula uma nova ética para presidir o desenvolvimento que tenha no ser das pessoas a sua centralidade. Imagina uma sociedade contemporânea que faça uso da razão, mas sem exacerbá-la a ponto de, como salientou Portella, promover a “proscrição das subjetividades” (1999, p. 53), pois “os aparelhos tecnoburocráticos, fundados na razão econômica, mais bloqueiam do que facilitam o encaminhamento dos programas” (Portella, 1999, p. 53) e das soluções.

No livro *O colapso da modernidade brasileira*, em lúcido capítulo sobre “a educação da educação”, ele afirmou que a educação brasileira precisava ser educada para ver e entender o Brasil com olhos brasileiros, respeitando os valores culturais do país e assumindo maior compromisso com a sociedade. Era urgente modernizá-la, sendo que o primeiro gesto nessa direção deveria ser a abolição do analfabetismo. Para tanto, a educação deveria ter a mais absoluta prioridade, acima dos demais setores (Buarque, 1991 p. 55-56). Para cumprir esse intento, tornava-se necessário, também, a educação da economia, libertando-a dos desprezos das preocupações éticas (Buarque, 1991, p. 61). Observe-se, mais de 20 anos depois, a atualidade dessa argumentação. Tratando-se de um setor de vital importância para a cidadania do país, não poderia a política educacional continuar submetida a cálculos e índices econômicos e às oscilações do mercado. No fundo, Cristovam queria que a ciência econômica tivesse entre seus pressupostos a ética e a moral.

Em outra obra, *A revolução da esquerda e a invenção do Brasil*, publicada em 1992, o pensamento de Cristovam movimenta-se com ousadia para considerações políticas da esquerda, afirmando que esta, para estar no centro do povo, precisava deixar de ser sectária, porque a cultura e os interesses do povo são mais diversos e mais ricos do que qualquer teoria ou seita política (Buarque, 1992, p. 91). E continua esse raciocínio de forma peremptória:

A pauta de 100 milhões de brasileiros consiste no aumento da oferta de alimentos a preços acessíveis, na garantia de escola para seus filhos, no atendimento médico para suas famílias, na habitação, no saneamento, na segurança pessoal no presente e social no futuro. E essa oferta não ocorrerá graças apenas à garantia de empregos e ao aumento de salários, mas a uma reforma geral no uso dos recursos nacionais, exigindo a invenção de um país alternativo (Buarque, 1992, p 93).

Esse excerto de suas reflexões mostra a importância de uma visão sistêmica do desenvolvimento nacional, em oposição a concepções focalizadas e de natureza mais imediatista, porque a ideia de “invenção de um país alternativo”, certamente, requer mudanças estruturais nas políticas de desenvolvimento, em perspectiva de totalidade dialética. Nessa linha de abordagem, destaca-se outro trabalho de Cristovam, publicado sob o título *O que é apartação?*, no qual ele procede a duras críticas ao *apartheid* social no Brasil, dizendo que este foi uma consequência inesperada do projeto de desenvolvimento transplantado do exterior e dos erros cometidos em sua execução; erros no sentido de que os resultados finais das decisões, apesar do êxito no que se refere aos resultados econômicos, conduziram à apartação (Buarque, 1993, p. 55). Por conseguinte, critica a esquerda que perdeu a dimensão utópica e se isolou dos excluídos (Buarque, 1996, p. 51). Preconiza mudanças, mas reconhece que o maior empecilho para que elas ocorram reside na causa

principal da apartação, isto é, na cultura de aceitação de um modelo social em que o objetivo da modernidade é o sistema econômico, no qual a produção não pode ser distribuída para todos. Exige exclusividade e, portanto, apartação (Buarque, 1993, p. 86). Por isso, defende uma modernidade ética, afirmando que o primeiro passo consiste em fazer uma subversão cultural na hierarquia de objetivos, onde os valores éticos e os objetivos sociais passam a ser determinantes em direção a uma nova racionalidade da economia (Buarque, 1993, p. 87).

Inspirando-se em Joaquim Nabuco, escreveu *A segunda abolição*, editado em 1999, obra definida como um manifesto-proposta para a erradicação da pobreza no Brasil, elaborada com o propósito de subsidiar a ideia de uma emenda constitucional para combater a miséria no Brasil. Cristovam insiste em que tal conquista, que ele, apropriadamente, denominou de “segunda abolição”, só seria possível se também fosse possível mudar a lógica do desenvolvimento. Achava que o Brasil é um país onde poderia surgir uma nova alternativa de desenvolvimento, porque é um país que carrega com intensidade a dimensão da tragédia global da humanidade. Para tanto, o primeiro passo consistiria em sair da tutela da lógica e do poder dos economistas, de modo a viabilizar uma opção ética pelo fim da exclusão (Buarque, 1999, p. 37 e 41). A necessidade de uma nova ética do desenvolvimento já tinha sido defendida pela Unesco, no relatório *Nossa diversidade criadora*, coordenado por Javier Pérez de Cuellar, que contou, inclusive, com a contribuição de Celso Furtado.

Seguindo o exemplo de Darcy Ribeiro, que, a certa altura de sua trajetória de pensamento e ação, visualizou o espaço privilegiado da escola como instância com potencial transformador do país, Cristovam decidiu fazer da educação o sentido maior de sua vida e de sua luta para combater a pobreza.

Pelos poucos, mas emblemáticos, exemplos extraídos de algumas de suas obras, pode-se dizer que suas ideias se inserem na tradição dos intelectuais brasileiros que, em diferentes épocas, tentaram pensar, interpretar e propor caminhos para superar o subdesenvolvimento ético, moral e socioeconômico, como, entre outros, Joaquim Nabuco,

Manoel Bomfim, Nelson Werneck Sodré, Josué de Castro e Darcy Ribeiro. As ideias sociais de Cristovam já foram objeto de alguns estudos e, certamente, continuarão a ser em decorrência mesmo do significado que possuem para a construção do país. Nessa linha de raciocínio, se trouxermos para a mesa de debates uma das interpretações do Brasil feitas por Darcy Ribeiro, certamente contribuirá para ampliar a importância das várias denúncias que continuam a ser feitas por Cristovam. Darcy Ribeiro, numa de suas obras mais vibrantes, *O povo brasileiro*, no último capítulo de reflexão sobre o destino nacional, afirmou que nós, brasileiros, somos um povo em ser, impedido de sê-lo. Um povo mestiço na carne e no espírito, pois aqui a mestiçagem jamais foi crime ou pecado. Um povo, até hoje, em ser, na dura busca de seu destino (Ribeiro, 1995, p. 447). Estamos certos de que o pensamento social de Cristovam conclama as vozes excluídas para a “dura busca” de um destino do país, sem apartação.

Além dos muitos livros que Cristovam escreveu, não só para adultos, mas também para crianças, existem também alguns que procuraram examinar seu pensamento e suas ações como reitor da UnB, governador do Distrito Federal e ministro da Educação. Um desses autores, Marcel Bursztin, concentrou sua análise no plano das ideias, ressaltando uma de suas características marcantes que era a de “servir de contraponto ao projeto demolidor neoliberal, ao conservadorismo das elites tradicionais brasileiras e, também, às ideias anacrônicas da esquerda ortodoxa” (Bursztin, 1998, p. 136). É oportuna esta conclusão, pois ela revela a preocupação de Cristovam no intuito de encontrar caminhos alternativos que evitem polarizações à esquerda ou à direita e que possam conduzir o país a uma democracia de inclusão social e de desenvolvimento com liberdade, como preconizou Amarthya Sen<sup>3</sup>.

Outro autor que escreveu sobre Cristovam, Antonio Vital, direcionou sua análise para suas realizações no plano executivo, descrevendo com pormenores os vários projetos e tentativas de Cristovam para tornar realidade suas ideias e suas utopias. No título de seu livro *É possível,*

---

<sup>3</sup> Sen, Amarthya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Instituto Ayrton Senna-Cia. das Letras, 2000.

aparece um subtítulo – *rumo a uma nova esquerda* – que revela a centralidade dos ideais de Cristovam, qual seja, erguer uma bandeira inovadora e moderna em defesa dos direitos dos oprimidos. Nesse sentido, os próprios títulos de políticas, programas e ações nas épocas em que foi reitor, governador e ministro revelam elevado conteúdo social, merecendo destaque, entre eles, os seguintes: “abertura para a comunidade”, “anistia ampla e irrestrita”, “missão criança”, “bolsa-escola”, “escola candanga”, “rua não é lugar de criança”, “saúde em casa”, “paz no trânsito”, “biblioteca popular”, “escola ideal”, “Brasil alfabetizado”, “plano decenal para a valorização do magistério” e “agroindústrias familiares”.

Esses exemplos são suficientes para mostrar sua dimensão social e humana, respaldada por ilibada conduta ética. É certo que, como sublinhou Vital, devido às convicções e aos compromissos, Cristovam não hesitava em contrariar corporações sempre que estivesse em jogo o bem-comum, postura que, por vezes, dificultava a execução de determinados programas (Vital, 2006, p. 288). Essa não hesitação decorria – e assim continua – devido à sua arraigada percepção dos efeitos da exclusão social. Por isso, tinha pressa, estado de espírito que o impulsionava a querer superar obstáculos por vezes intransponíveis, não por falta de opções e soluções viáveis, mas, antes, pela predominância de interesses de determinados setores da elite conservadora que ele sempre combateu.

Ao tomar posse no Ministério da Educação, concretizando o sonho de ser ministro, em seu discurso inaugural, em solenidade bastante concorrida, pois deixava o MEC o ministro Paulo Renato, o que mais tempo havia permanecido no cargo depois de Gustavo Capanema, Cristovam começou seu pronunciamento elogiando o antecessor pelos avanços alcançados e, aproveitando a presença emblemática de Fidel Castro, pontuou:

Agradeço muito ao presidente Fidel Castro e quero dizer que o simbolismo de sua presença aqui é menos o de um homem que construiu o socialismo, do que a presença de um homem que nos ensina que a vontade pode fazer

a história caminhar. E essa é a nossa tarefa no Ministério da Educação. Fazer a educação caminhar, sejam quais forem suas limitações financeiras, as dificuldades legais, os impedimentos de todos os tipos. Nós temos que seguir o exemplo daqueles companheiros de Sierra Maestra, não no método, não nos objetivos sociais, mas, procurando um projeto brasileiro, devemos seguir essa confiança de que a história se faz com a vontade dos homens e daqueles que a lideram (2003).

Em diversas passagens de seu pronunciamento inicial, Cristovam, no calor das emoções, assumiu compromissos, não diríamos inalcançáveis, mas que demandariam muita vontade política e ampliação de investimentos. Vejamos a síntese dos compromissos e do pensamento de Cristovam, anunciados (2003) em uma das posses mais marcantes da história do MEC:

- Daqui a quatro anos não temos o direito de termos ainda iletrados. Não podemos passar para as gerações futuras um Brasil com a chaga do analfabetismo;
- Vamos construir a escola ideal que o Brasil há 500 anos deve a seus filhos;
- Vamos enfrentar o desafio de inventar uma nova universidade;
- Eu quero uma política educacional que se estabeleça como uma nova abolição, a abolição do analfabetismo;
- Nós desprezamos a profissão de professor, exatamente a que contribui para o aumento da inteligência, do saber, da dignidade e da confiança;
- Recebo um ministério em marcha. Agora é pisar no acelerador e dobrar a esquerda;
- Quero ficar no MEC o tempo que for preciso para cumprir essas metas (Buarque, 2003).

Esses excertos mostram a disposição, a motivação e a vontade estrénuas do novo ministro para recuperar, em poucos anos, o que o

Brasil deixou de fazer em séculos de colonialismo e dependência. Logo depois de sua posse, como um dos primeiros gestos emblemáticos do início de sua gestão, visitou a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), entidade sindical que desde a fundação, em 1960, lidera a luta histórica pela profissionalização e a dignificação do magistério e demais trabalhadores da educação. Na CNTE, Cristovam, após destacar que sem o apoio dos trabalhadores em educação não seria possível alfabetizar os vários milhões de iletrados existentes no país, reconheceu que o governo federal não teria dinheiro para executar todas as metas, decorrendo daí a importância de a CNTE pressionar não somente o MEC, mas também os governadores e prefeitos (Cristovam, 2003). Ao reconhecer a importância da efetiva participação dos estados e municípios para corrigir as omissões da história educacional do país, deixou clara a relevância de uma política de cooperação federativa na educação, sem dúvida, um dos principais obstáculos da política educacional que remonta ao Ato Adicional, irresponsavelmente descentralizador, do tempo das regências, em 1834.

Nesse encontro com a CNTE, no sexto dia de seu mandato, Cristovam revelou, ainda, sua lucidez em relação a outro obstáculo-herança do passado colonialista e patrimonialista do país:

Se a gente conseguisse fazer com que os brasileiros se interessassem pela educação como pelo futebol, teria dinheiro sobrando para a educação; mas, tratamos a educação como uma coisa secundária. Se a educação desse alegria ao povo, a gente conseguiria o dinheiro que é preciso; mas a verdade é que a educação dá aborrecimento na maioria das vezes: na fila, para conseguir a matrícula, na falta de material, na desmotivação dos professores – pela baixa remuneração ou por razões pessoais que, sabemos, existem em muitos casos. Se a educação fosse uma mania e uma alegria nacional, a gente teria tudo o que é preciso para cumprir aquilo que o Brasil espera há 500 anos, ou seja, a educação de seu povo (Buarque, 2003).

Se a Lei de 15 de outubro de 1827, aprovada pela Assembleia Geral, o Congresso Nacional da época, que determinava a criação de escolas em todas as vilas e localidades do país, tivesse sido aprovada, certamente teria desempenhado, conforme prognosticou Lauro de Oliveira Lima, papel semelhante ao da Lei Áurea. Teria sido a Lei Áurea da educação nacional (Lima, 1974, p. 78). Como isso não ocorreu e como as omissões continuariam por todo o Império, passando pelos vários períodos da nossa república e chegando aos dias atuais, o fato é que, historicamente, a sociedade brasileira não deu a devida atenção ao papel fundamental da educação na construção da nacionalidade. As poucas vozes que se levantaram, como as de Euclides da Cunha, Rui Barbosa, Manoel Bomfim, Joaquim Nabuco, tiveram apenas efeitos marginais.

A omissão histórica não foi somente em relação à educação. Atingiu as várias dimensões do desenvolvimento social, agravando os efeitos da pobreza. Por isso mesmo, quando se pesquisa na atualidade as aspirações dos segmentos mais pobres da população, as prioridades se vinculam às questões imediatas de sobrevivência, como saúde, segurança, habitação e transporte. E nem poderia ser diferente. Afloram as questões mais urgentes para a manutenção precária da vida. Daí a importância do Estado, ou mais precisamente, de políticas públicas continuadas para romper obstáculos que se consolidaram ao longo de uma formação histórica dependente e escravocrata.

Cristovam Buarque tinha clareza sobre a necessidade de uma política de Estado para a educação nacional. No MEC, vislumbrou a possibilidade de recuperar em alguns anos o que não foi feito em séculos de omissão. Assumiu o MEC com esperança e vontade ilimitadas. O livro que ele organizou durante sua gestão no MEC, juntamente com Sebastião Salgado, com o título emblemático de *O berço da desigualdade*, procurando traduzir em palavras as imagens da realidade educacional tão magistralmente colhidas por Salgado em diversos cenários da educação mundial, apresenta evidências da radicalidade de seu pensamento, que só poderia se tornar possível em processo de ampla reforma social ou, como ele mesmo preconizava, em uma nova lógica do desenvolvimento. Esse livro é emblemático, pois as

frases construídas por Cristovam, inspiradas nas imagens de Sebastião Salgado, colhidas em escolas de vários continentes, revelam o seu estado de espírito como ministro da Educação. Vejamos algumas delas:

Oito mil anos depois da invenção dos sapatos, pequenos pés descalços são marcas vergonhosas de descaso da civilização com as crianças.

(Foto de crianças numa escola do MST, p. 44)

Calças rasgadas, pés descalços, piso na terra, parede sem reboco, os olhos atentos; e as esperança nas letras.

(Foto de escola rural da Guatemala, p. 30)

O avanço técnico jamais substituirá o professor.

(Foto de um professor numa escola da Somália, p. 47)

Quantos gênios a humanidade perde por falta de escolas..

(Foto de escola rural do Paraguai, p. 50)

O lápis, sua espada; o caderno, seu escudo.

(Foto de uma criança com lápis e caderno no Afeganistão, p. 62)

A união de sonhos e ilusões é parte da luta para universalizar a dignidade.

(Foto de estudantes abraçadas numa escola da Somália, p. 69)

Presas porque os pais emigraram, porque a globalização apenas permite liberdade para mercadorias.

(Foto de crianças vietnamitas em uma prisão, p. 79)

Ciência e pés descalços: resumo do mundo moderno.

(Foto de crianças estudando, mas sem sapatos, p. 88)

O berço da desigualdade está na desigualdade do berço.

(Foto de uma criança pobre fazendo lição na Bahia, p. 93)

O berço da igualdade está na igualdade do berço.  
(Foto de um alojamento de crianças numa escola em Parma,  
p. 134)

Nem sapatos nos pés, nem cadeiras na escola, a civilização só globaliza o que lhe dá lucro.  
(Foto de crianças descalças numa escola do lago Turkana, p. 98)

Apesar de tudo, isto é uma escola. Que futuro a humanidade está construindo a partir dela?  
(Foto de uma escola ao ar livre na cidade de Dambad, p. 104)

Este é um mundo de sem-terra e de quase-escola.  
(Foto de uma escola precária do MST, p. 107)

Que futuro se encaixará numa escola improvisada?  
(Foto de escola improvisada em Huambo, p. 116)

“Alfabetizará teu próximo”, deveria ser o 11º mandamento.  
(Foto de escola para adultos em Riobamba, p. 122)

A universidade vê o futuro com a ótica do centro, ignorando o presente na periferia.  
(Foto de uma sala de aula da Universidade de Xangai, p. 128)

Por que é tão fácil gastar bilhões para extrair petróleo do fundo do mar, e tão difícil pagar mais ao professor para liberar a energia que há na mente das crianças?  
(Foto de crianças pobres estudando numa escola do lago Vitória, p. 158)

A dignidade das escolas depende, sobretudo, do compromisso dos povos e da vontade de seus governos.  
(Foto de uma escola para moças em campo de refugiados palestinos, p. 168)

## **“Pisar no acelerador e virar à esquerda”**

Esses exemplos de pequenos textos elaborados por Cristovam, com base no mapa visual da crise mundial da educação primária, construído a partir das fotos de Sebastião Salgado, mostram não apenas sua sensibilidade, mas a profundidade de sua percepção da realidade educacional. No Ministério da Educação, ele lutou por todos os meios para começar a fazer uma verdadeira revolução na educação. Tentou “pisar no acelerador e virar à esquerda”, conforme havia anunciado em seu discurso de posse. Sabia das limitações financeiras devido ao quadro econômico desfavorável da época. Na maioria de seus pronunciamentos, feitos durante o ano de 2003, em que esteve à frente do Ministério da Educação, foi coerente com suas ideias, não abdicando de nenhuma de suas convicções. De seus vários discursos depois da posse, proferidos em diferentes locais e públicos, selecionamos alguns trechos que evidenciam sua obstinação para realizar o impossível, que ele considerava possível mediante a coalizão de todos os atores, energias e tendências:

Discurso no Fórum Mundial de Educação (21/1/2003):

Nós não somos um governo para continuar na velocidade em que os outros vieram. Somos um governo para pisar no acelerador e dobrar à esquerda na história do nosso país (2003c).

Discurso no Fórum Brasil de Educação (18/2/2003):

Não esqueçam que no Brasil as crianças e jovens estão divididos de acordo com o gênero, a classe, a raça e a região onde nasceram. É triste perceber que uma criança pobre neste país recebe ao longo de toda a sua vida um investimento de R\$ 3,2 mil em educação, enquanto que uma criança rica, até ficar adulta, recebe R\$ 250 mil.

A educação no Brasil é um instrumento de construção e consolidação das desigualdades (2003d).

Discurso sobre a escola ideal (Pirenópolis, GO, 21/2/2003):

Nós vamos discutir primeiro aonde queremos chegar, depois nós discutiremos quanto custa e de onde virá o dinheiro. Primeiro, porque o dinheiro vai existir; segundo, porque se não existir, nós não cortamos os nossos sonhos. Eles serão cortados pela realidade. Deixemos que os outros os cortem (2003e).

Discurso sobre *a escola ideal* (Pirenópolis, GO, 21/2/2003):

Eu queria ver como cada um de vocês poderia agir junto aos prefeitos para colocar mais meninos(as) no Bolsa-Escola. Nós vamos aumentar o valor da bolsa e não vamos deixar nenhuma criança fora da escola. Não vamos esperar. Nossa partido é o partido das crianças brasileiras, nosso partido é o partido do povo brasileiro, o resto não importa (2003e).

Discurso na VI Marcha dos Prefeitos (Brasília, DF, 12/3/2003):

Vamos ter um programa de abolição do analfabetismo. Isso significa 20 milhões de pessoas a serem alfabetizadas ao longo dos próximos quatro anos. Serão 5 milhões por ano. Para abolirmos todo o analfabetismo no Brasil em 4 anos, precisamos ter cerca de 80 a 100 mil alfabetizadores (2003f).

[..]

Aos prefeitos, eu quero selar um acordo para começar, logo em abril, e ir até novembro, para que estejamos unidos numa grande coalizão nacional para ter mais

recursos em 2004. Este ano nós podemos pedir desculpas, mas, em 2004, cada um dos municípios precisa aumentar os recursos para a educação. Precisam pressionar os governadores, o governo federal e, se for o caso, o próprio Ministério da Educação. Precisamos dobrar os gastos da União. Nós estamos aqui para completar a abolição, para completar a República, e isso passa pela educação, passa pelos prefeitos (2003f).

Discurso na União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação (Undime) (7/5/2003):

Talvez seja a primeira vez na história do Brasil que a educação é um compromisso fundamental. É a primeira vez que temos um presidente que não pagou pedágio à elite brasileira para chegar ao poder. Somos dirigentes de um momento histórico da grande mudança educacional. A verdadeira república é aquela que tem todas as crianças matriculadas em escola de qualidade; é aquela que é construída pelos professores. Precisamos lutar para que em 2006 o Brasil possa ter 100% das crianças até 14 anos de idade na escola e 100% até 17 anos em 2010 (2003g).

[..]

Santíssima Trindade da revolução educacional: a cabeça, o coração e o bolso do professor (2003g).

Discurso no Congresso Nacional, por ocasião do lançamento da “Década da Alfabetização das Nações Unidas” (20/5/2003):

Os recursos existem, mas ainda não estão em nossas mãos. Para isso, precisamos fazer o que fez há 150 anos um grupo de abolicionistas que teve a ousadia de colocar a abolição da escravidão como meta (2003m).

Discurso na Fundação Joaquim Nabuco (10/10/2003):

Este governo foi eleito para seguir os sonhos que muitos brasileiros tinham, desde o século 19. Se Joaquim Nabuco fosse vivo, certamente, ele estaria lutando pela abolição do analfabetismo. Precisamos aproveitar a chama acesa de Joaquim Nabuco e fazer um movimento brasileiro pela educação (2003h).

Discurso na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC):

Chegou a hora e é possível. O Brasil precisa que a mesma SBPC da luta contra os militares e contra a corrupção, da luta pela ciência e pela tecnologia, seja agora a SBPC da inclusão social, da segunda abolição (2003i).

Discurso na União Nacional dos Estudantes (UNE) (18/6/2003):

A universidade fez quase um ano de greve nos últimos anos, por salários. Está na hora de ela fazer um dia de reflexão sobre qual é a universidade que nós queremos, sobre qual a universidade que o Brasil precisa para o século 21. Com certeza, não é esta que está aí. Por isso, vocês precisam continuar gritando (2003j).

Discurso no Clube do Exército (6/8/2003):

Estamos em uma encruzilhada – sonhar com uma humanidade integrada a caminho de algum tipo de igualdade, ou conviver com a ruptura desse sonho de igualdade, com a realidade da dessemelhança entre os seres humanos. Estamos muito perto de um cenário

no qual apenas uma minoria será vista como seres humanos (2003k).

Discurso no Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) (26/9/2003):

Uma universidade de qualidade rodeada por uma população de analfabetos é como um latifúndio rodeado pelos “sem-terra” (2003l).

Discurso na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB, 11/2003):

A lógica brasileira despreza as políticas sociais. Acha melhor usar o dinheiro para criar a infraestrutura econômica para gerar emprego e renda e eliminar a pobreza. É um problema de concepção. Da mesma maneira, durante o regime escravocrata, dizia-se que o problema era econômico e não ético (2003n).

Esses excertos de alguns dos discursos de Cristovam Buarque pronunciados em 2003 revelam uma mente obcecada pela educação e disposta a envidar todos os esforços possíveis para mudar, durante uma gestão, o que não foi possível durante séculos. Motivado pelo sentido emblemático de um operário na Presidência da República, Cristovam visualizou a possibilidade de amplo movimento para converter em prioridade a educação no país. Em seus discursos, dirigindo-se a diferentes públicos, dirigentes educacionais, prefeitos, governadores, professores, estudantes, entre outros, ele conclama para a luta, faz um chamamento nacional em prol do que apropriadamente chamou de a segunda abolição. Invoca exemplos históricos da estatura de Joaquim Nabuco. Porém, os chamamentos de Cristovam pelo direito à educação só poderiam ter ressonância nos segmentos mais humildes, destituídos de poder e sem capacidade de luta. De certo modo, as prioridades dos

segmentos mais pobres continuavam a ser as de sobrevivência, como saúde, emprego, transporte e segurança.

Apesar de reconhecer a importância histórica da ascensão do presidente Lula à Presidência da República, citando-o em boa parte de seus discursos, enaltecendo suas qualidades e destacando o seu compromisso, como também o do Partido dos Trabalhadores, com a educação, seus discursos revelam que o apoio que ele esperava receber do Palácio do Planalto nem de longe correspondia às suas expectativas. Por isso, ele tentou mobilizar a opinião pública, conclamando diversos segmentos para pressionar o poder público com o objetivo de colocar a educação como prioridade do país. Não conseguiu o seu intento, como também não desistiu. Como ele mesmo afirmou num de seus memoráveis pronunciamentos sobre a escola ideal, os sonhos por uma escola de qualidade para todos por falta de recursos não deveriam ser interrompidos pelas condições adversas, políticas e econômicas. Tinha consciência das dificuldades econômicas que o país atravessava. Sua crença, no entanto, no poder da educação, o levava a defendê-la como alternativa das mais seguras para a superação da crise. Em discurso na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ele criticou a lógica brasileira de usar o dinheiro para criar infraestrutura econômica em detrimento das políticas sociais. Além dessa forma de conceber o desenvolvimento, criticava o corporativismo, no sentido de que a distribuição dos recursos era feita não com base no interesse coletivo, mas com base na força das corporações (Buarque, 2003n).

## **Programas e políticas de ação**

Mas ele tentou e, assim agindo, lançou sementes no sentido político pensado por Joaquim Nabuco. Durante sua gestão, logo no início, criou no MEC a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, sob a liderança de João Luiz Homem de Mello, com o propósito de alfabetizar alguns milhões de brasileiros. Como salientou Antonio Vidal, o objetivo de Cristovam não coincidia com o do governo, cuja meta mais importante nessa época era o equilíbrio fiscal (Vidal, 2006,

p. 237). Todavia, Cristovam se julgava amparado pelos compromissos históricos assumidos pelo PT no campo da educação. Avançou, com todas as dificuldades, até viabilizar a criação do “Programa Brasil Alfabetizado” (formalizado pelo Decreto nº 4.834, de 20/9/2003). No Palácio do Planalto, como lembrou oportunamente Antonio Vidal, imperava o ceticismo em relação à meta de erradicar o analfabetismo, agravado pela irritação crescente com as frequentes cobranças públicas de Cristovam por mais recursos (Vidal, 2006, p. 237). Todavia, o compromisso de Cristovam, assumido em diversos pronunciamentos, especialmente durante a solenidade de posse, era muito forte, o que o impulsionava a prosseguir para a realização de um sonho que foi se delineando e consolidando ao longo de sua formação. Suas convicções eram fortes demais para recuar, ainda que do ponto de vista político isso pudesse ser o aconselhável.

É certo que, como observou Vidal, a imprensa via as metas de erradicação do analfabetismo com ceticismo, e o Palácio do Planalto com silêncio, que só foi rompido com a premiação pela Unesco ao Governo do Brasil, do citado “Programa Brasil Alfabetizado”, em cuja solenidade o presidente Lula esteve presente e dividiu com Cristovam o mérito da premiação (Vidal, 2006, p. 239). A rigor, com essa premiação no primeiro ano de enfrentamento de um problema secular, o gesto da Unesco foi no sentido de incentivar e sinalizar para a importância da erradicação do analfabetismo.

Além do Programa “Brasil Alfabetizado”, merecem destaque, em seus quase 400 dias de MEC: o Decreto nº 4.875, de 11/11/2003, que instituiu o “Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior”, destinado a receber estudantes oriundos do Continente Africano em universidades brasileiras; a Medida Provisória (MP) nº 147, de 15/12/2003, criando o “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior,” que, posteriormente, evoluiu para a Lei nº 10.861, de 14/4/2004, no começo da Gestão Tarso Genro, a qual instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); e o “Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica”, instituído em junho de 2003, que encontrou muitas resistências,

e não pode prosseguir, em que pesem seus méritos e potencial inovador para a valorização do magistério.

No âmbito da educação superior, organizou, com o apoio da Unesco, Conferência Mundial com a presença de especialistas de várias partes do mundo. A ideia de Cristovam era a de que, a partir desse evento realizado em Brasília, na Academia de Tênis, fosse possível pensar e conceber um projeto universitário para o século 21. Esse evento gerou um admirável acervo de reflexões, lamentavelmente não aproveitadas. Em suas críticas à universidade, talvez seja oportuno recuperar nesse capítulo algumas considerações que ele fez durante a Conferência Mundial de Educação + 5, realizada em Paris, na Unesco, em junho de 2003, convocada para discutir e examinar os avanços 5(cinco) anos apósa Declaração Mundial sobre Educação Superior para o Século 21, de 1998. Reconhecendo que a universidade é a instituição mais bem preparada para reorientar o futuro da humanidade, ele afirmou que a universidade está numa encruzilhada, sendo confrontada com a necessidade de mudar e nunca precisou mudar tanto como agora, pois ela deixou de ser vanguarda e flutua em meio às correntes da globalização, correndo o risco de um naufrágio ético. Ela precisa estar aberta para todos. Terá de ser um lugar para debates éticos e estéticos (Buarque, 2003, p. 6-10). O projeto de pensar a universidade para os dilemas do nosso tempo e, particularmente do Brasil, não avançou devido à sua exoneração.

Por outro lado, devem, também, ser creditadas à gestão Cristovam Buarque algumas iniciativas importantes enviadas à Casa Civil, que haveriam de ser continuadas depois de sua saída do MEC. Entre essas iniciativas, sublinham-se as referentes às propostas para transformar o Fundo de Desenvolvimento e Valorização do Magistério para o Ensino Fundamental (Fundef) em Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), em agosto de 2003; para a fixação do piso salarial dos professores (agosto de 2003); para a criação da Universidade Aberta do Brasil (agosto de 2003); para garantir vaga em creche ou pré-escola a todas as crianças que completarem quatro anos de idade; para assegurar

a progressiva obrigatoriedade do ensino médio, a partir de 2004; para o credenciamento de instituições e a oferta de programas de educação à distância (EAD), nos níveis e modalidades da educação escolar de nível médio, educação básica de jovens e adultos, educação profissional de nível técnico; e da educação superior.

À época de sua exoneração, em fins de janeiro de 2003, várias outras iniciativas encontravam-se em estudo, entre elas, a regulamentação do sistema de educação de jovens e adultos, novo sistema de acesso para substituir o exame vestibular, troca da dívida externa por bolsa-escola, sistemática para a elaboração de orçamento ético, responsabilidade educacional dos governantes e sistema educacional federativo. Acrescente-se a proposta do Plano Decenal de Valorização de Professores, cuja primeira versão foi concluída sob os auspícios da Unesco do Brasil e que contou com a colaboração de consultores externos. Esse plano previa a elevação do *status* salarial dos professores ao nível dos demais profissionais com formação idêntica, considerando os padrões de remuneração de cada região.

Uma dimensão importante do intelectual e pensador social Cristovam Buarque situa-se na coerência entre suas ideias e as políticas de ação que procurou levar avante nas oportunidades que teve como reitor, governador e ministro da Educação. No caso de sua presença no MEC, que ocupa a centralidade do presente capítulo, poderia, se assim o desejasse, proceder a recuos e negociações políticas que o mantivessem por mais tempo como ministro de Estado. Todavia, pela análise de seus diversos pronunciamentos e posições publicamente assumidas, depreende-se que ele optou pela fidelidade às suas convicções, mesmo que isso pudesse colocar em risco sua permanência no cargo, como de fato ocorreu. Em vários de seus discursos e conferências públicas em defesa de uma segunda abolição e de mais recursos para a educação, manteve-se fiel aos seus ideais de solidariedade humana e redução da pobreza, sempre achando possível ao Brasil passar a limpo sua herança escravocrata. É certo que, para tanto, sempre preconizou uma nova lógica do desenvolvimento, certamente na linha de uma nova

ética defendida pela Unesco em seu histórico relatório sobre cultura e desenvolvimento,<sup>4</sup> do qual tomou parte o economista e intelectual brasileiro Celso Furtado. Nesse relatório, a Unesco coloca o desafio da pobreza, ou seja, o desafio de assegurar a todas as pessoas condições que lhes permitam uma existência digna, como questão que precisa ser enfrentada por meio de novos acordos sociopolíticos negociados no âmbito de uma ética universal (Cuéllar, 1997, p. 43-44).

É certo que uma nova ética para presidir o desenvolvimento está longe de se tornar realidade devido à primazia que o capitalismo do nosso tempo confere ao que Herbert Marcuse, apropriadamente, denominou de “sociedade unidimensional”, ou seja, um modelo de “*pensamiento y conducta unidimensional en el que ideas, aspiraciones y objetivos, que transcienden por su contenido el universo establecido del discurso y la acción, son rechazados o reducidos a los términos de este universo*” (Marcuse, 1993, p. 42). Nesse modelo de sociedade unidimensional, que não consegue fazer com que os bens civilizatórios cheguem a todas as pessoas, como queria o historiador Toynbee (Cuéllar, 1997, p. 44), a presença de intelectuais e políticos como Cristovam Buarque se torna imprescindível, mesmo que muitas de suas ideias e propostas possam ser vistas como utópicas. Todavia, como ponderou Federico Mayor, em suas reflexões sobre a valorização do impossível, foi a utopia que inspirou as ações de Martin Luther King, Gandhi e Mandela (Mayor, 1997, p. 8).

Assim sendo, para concluir os últimos parágrafos deste capítulo sobre o sonho adiado de Cristovam Buarque no MEC, pode-se afirmar que o fato de não ter desistido de suas utopias, colocando sob risco seu futuro político, o credencia como um cidadão de seu tempo, com a visão estadista de auscultar o futuro e de tentar preparar as novas gerações de crianças e adolescentes para enfrentá-lo, em sua crença maior de que, só por intermédio da educação e do conhecimento, será possível a construção de cenários e modelos alternativos de desenvolvimento.

---

<sup>4</sup> O relatório sobre cultura e desenvolvimento, organizado por Javier Pérez de Cuéllar, foi publicado no Brasil, em 1997, numa edição conjunta entre a Papirus Editora e a Unesco, sob o título *Nossa diversidade criadora*.

No fundo, as ideias de Cristovam caminham no sentido de urgência de um novo humanismo, não mais aquele que se encerrava em ambientes herméticos, medievais ou modernos, mas um novo humanismo que, aproveitando a face cidadã do Século das Luzes, saia às ruas, sobre à esquerda ou à direita, porém, antes de tudo, acrescente a dimensão humana a todas as ciências e às ações.

### **Exoneração e persistência da ideia pela Segunda Abolição**

No Ministério da Educação, mesmo sem as condições para naturalizar uma parte de suas utopias, utopias, registre-se, que compõem a dimensão espiritual de milhões ou bilhões de pessoas, ele tentou e conseguiu apenas alguns exemplos do que queria para mostrar que era possível. Mas, as circunstâncias políticas e econômicas lhe eram adversas. Por vezes, tinha-se a sensação de que era um ministro não ministro, porquanto suas ideias e propostas se defrontavam com um dos mais difíceis obstáculos às mudanças e às transformações, que eram o silêncio e a indiferença. Todavia, espalhou sementes pelo país afora, muitas das quais já começaram a frutificar. O resultado final, previsível, só poderia ser o que foi, isto é, sua exoneração. Estava em Portugal concedendo uma entrevista quando, por telefone, recebeu a notícia. Logo depois, constava de sua agenda um encontro com o emérito educador português, António Nóvoa, na Universidade de Lisboa. Lá chegando, perguntou a Nóvoa se ele ainda queria falar, não mais com o ministro, mas com o ex-ministro. O diálogo continuou, certamente incluindo outras possibilidades e rumos de lutas pela educação.

Deixando o MEC, Cristovam continuou sua pregação por mais escolas e aprendizagens para todos. Com a indignação e a intransigência de sempre com o “berço da desigualdade”, como ele sintetiza o *apartheid*, chegou a ser candidato à Presidência da República, obtendo a votação de mais de dois milhões e meio de votos. Tentou mais uma vez, sabendo que não iria conseguir, mas, como semeador de utopias, para usar a expressão de Bursztyn, espalhou-as por todo o país, com a crença de que a grande revolução só se faria usando lápis em vez de fuzil,

escola no lugar de trincheiras, professores no lugar de guerrilheiros, conhecimento no lugar de ideologias e preconceitos (Buarque, 2008, p. 24). Os dois milhões e meio de votos, mesmo distantes dos primeiros colocados na eleição presidencial, não o desanimou, mas, ao contrário, serviu para impulsioná-lo para novas batalhas no campo das ideias, sendo a última, a tese da federalização do ensino. Ele não desconhece a organização federativa do Brasil e a autonomia dos entes federados. Porém, tem consciência da necessidade de assegurar a todas as crianças e aos adolescentes a mesma qualidade que existe hoje nas instituições federais de ensino. Por uma questão de equidade, assinala-se. Contudo, suas teses centrais, ainda que impossíveis na atual conjuntura, continuam a exercer o papel de ampliar a responsabilidade da União, sobretudo com a educação básica. Nesse sentido, o intelectual e político Cristovam Buarque pode passar à história como um dos brasileiros que mais lutaram pela segunda Abolição, isto é, um Joaquim Nabuco da educação.

## **Referências bibliográficas**

- AINSA, F. *La reconstruction de l'utopie*. Paris: Unesco-Arcantères, 1997.
- BUARQUE, C. Discurso de posse como Ministro da Educação. Brasília, DF, 2/1/2003(a). Texto mimeo.
- BUARQUE, C. Discurso na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Brasília, DF, 6/1/2003(b). Texto mimeo.
- BUARQUE, C. Discurso na cerimônia de abertura do Fórum Mundial de Educação. 21/1/2003(c).
- BUARQUE, C. Discurso realizado no Conselho Nacional de Educação, na abertura do Fórum Brasil de Educação. 18/2/2004(d).
- BUARQUE, C. Discurso sobre a Escola Ideal. Pirenópolis, GO, 21/2/2003(e).
- BUARQUE, C. Discurso na 6ª Marcha dos Prefeitos em Brasília. Brasília, DF, 12/3/2003(f).

- BUARQUE, C. Discurso no Encontro Nacional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília, DF, 7/5/2003(g).
- BUARQUE, C. Discurso na Fundação Joaquim Nabuco. Recife, PE, 10/10/2003(h).
- BUARQUE, C. Discurso na 55<sup>a</sup> Reunião Anual da SBPC. Recife, PE, 13/7/2003(i).
- BUARQUE, C. Discurso no 48º Congresso da União Nacional dos Estudantes. 18/6/2003(j).
- BUARQUE, C. Discurso sobre a universidade no Clube do Exército. Brasília, DF, 6/8/2003(k).
- BUARQUE, C. Discurso na 70<sup>a</sup> Reunião Plenária do Crub. Fortaleza, CE, 26/9/2003(l).
- BUARQUE, C. Discurso no Congresso Nacional, por ocasião do lançamento da Década da Alfabetização. Brasília, DF, 20/5/2003(m).
- BUARQUE, C. Discurso na Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília, DF, 11/2003.
- BUARQUE, C. *A desordem do progresso*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BUARQUE, C. *Nós tentamos*. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.
- BUARQUE, C. *O colapso da modernidade brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BUARQUE, C. *A revolução da esquerda e a invenção do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BUARQUE, C. *O que é apartação*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- BUARQUE, C. *A universidade numa encruzilhada*. Brasília, DF: Unesco, 2003.
- BURSZTYN, Marcel. *Cristovam Buarque: o semeador de utopias*. Brasília: UnB, 1998.
- CUÉLLAR, J. P. de. *Nossa diversidade criadora*. Brasília, DF: Unesco; Campinas, SP: Papirus, 1997.

- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR., R. *Economia brasileira contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- LIMA, L. de O. *Estórias da educação no Brasil: de Pombal e Passarinho*. Brasília, DF: Ed. Brasília, 1974.
- MARCUSE, Herbert. *El hombre unidimensional: ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Buenos Aires: Planeta Argentina, 1993.
- MAYOR, F. Vouloir l'impossible. In: AINSA, F. *La reconstruction de l'utopie*. Paris : Unesco-Arcantères, 1997.
- POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social nas primeiras décadas do século XXI. In: SADER, Emir (Org.) *10 anos de governos pós-liberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso, 2013.
- PORTELLA, E. A terceira universidade. In: *Tendências da educação superior para o século XXI*. Brasília, DF: Unesco; Crub, 1999.
- RIBEIRO, D. *O povo brasileiro*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1995.
- SALGADO, S.; BUARQUE, C. *O berço da desigualdade*. Brasília, DF: Unesco, 2005.
- SILVA, L. I. L. da; Discurso de posse na Presidência da República. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência da República, 2003.
- SILVA, L. I. Lula da; BUARQUE, C. *Educação urgente: proposta de educação do Governo Paralelo*. Setembro, 1990.
- VITAL, A. *É possível: as realizações do engenheiro Cristovam Buarque na direção de uma nova esquerda*. São Paulo: Geração Editorial, 2006.

---

## **Capítulo VII**

---



Tarso Genro: Ministro de Estado da Educação (27/01/2004 a 29/07/2005)

## **TARSO GENRO: VISÃO SISTÊMICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

Célio da Cunha  
Luciana Cordeiro Limeira  
Aline Veiga

O Brasil é um país extremamente complexo, extremamente difícil, que passa por um processo de modernização que vem lá da Revolução de 30; que passa pelos processos modernizantes, conservadores, que vêm por dentro da luta democrática, que se constitui como um projeto mais aberto, mais consequente com as lutas socialistas e social-democráticas deste país; que tem como síntese um governo que herda não somente o contencioso anterior, mas herda também a nobreza de um conjunto de gerações de lutadores de várias posições políticas, inclusive de posições políticas opostas às nossas, que tiveram uma postura democrática e uma postura modernizante, e que também disputaram uma ideia de Nação.

Tarso Genro<sup>1</sup>

### **Introdução**

O reconhecimento da educação como um dos pilares fundamentais para que mudanças profundas em todos os âmbitos da vida social, política e econômica do país ocorram é imprescindível para elevar o Brasil à condição de um país com novos padrões civilizatórios, no

---

<sup>1</sup> Trecho do discurso de posse do ministro Tarso Genro. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.1.27.18.53.42.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

mundo contemporâneo. A educação é um direito social e humano ainda renegado a uma considerável parcela da sociedade brasileira, excluída do sistema educacional, e que reflete a estrutura hierárquica e divisões sociais ainda dominantes no país. Sendo a educação um patrimônio cultural e valioso instrumento para a formação de cidadãos, para transformar essa realidade brasileira e construir um projeto de nação, é preciso, pois, a participação de toda a sociedade. Assim, afirmava Tarso Genro que, em sua atuação como Ministro da Educação, no curto, porém, exitoso espaço de tempo em que permaneceu no cargo, desenvolveu uma série de ações e deu início a outras tantas, que só puderam ser concluídas após sua saída. Com uma visão sistêmica sobre política educacional, uma performance de caráter dialógico e um perfil versátil de atuação, Tarso Genro se evidencia também por uma trajetória intelectual, com reflexões importantes e oportunas sobre vários temas de interesse nacional. Nesse sentido, foram muitas as ações desenvolvidas por Tarso Genro em sua gestão: reorganização da agenda do MEC com redirecionamento de recursos; delineamento dos vários programas existentes a partir de quatro eixos orientadores: alfabetização; valorização do ensino técnico e profissional; reforma do ensino superior (Sinaes e Prouni); e qualidade da educação básica, com a criação de novo Fundeb, que significaria uma grande revolução na qualidade da educação básica do país (Brasil, 2014). No andamento dessas ações, um dos eixos orientadores se destacou mais que os outros: a reforma universitária e, como parte desta, o Prouni e o Sinaes. Tarso Genro reafirmou, por diversas vezes, a importância da educação para o desenvolvimento do país por meio de ações planejadas e de longo alcance e duração, e assim o fez.

O começo do ano político no Brasil, em 2004, foi marcado por uma importante reforma ministerial, depois da concretização do apoio do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ao governo Lula. Esse apoio, de um partido de grande expressão política, anunciado e reafirmado em 2003, efetivou-se em janeiro de 2004. Com o objetivo de atender aos interesses do novo aliado e acomodá-lo junto ao governo, foi iniciada uma reforma ministerial que provocou a substituição de

seis ministros, entre eles, o ministro da Educação Cristovam Buarque. Com a troca de ministros, foi nomeado para a pasta Tarso Genro, que até então exercia as funções de secretário da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Tarso Fernando Herz Genro nasceu em 6 de março de 1947 na cidade de São Borja, Rio Grande do Sul. Bacharelou-se em Direito na Universidade de Santa Maria, RS, e especializou-se em Direito do Trabalho. Em 1968, iniciou sua carreira política como vereador da cidade de Santa Maria, RS. Em 1988, tornou-se vice-prefeito de Porto Alegre. No período de 1989 a 1990, exerceu mandato de deputado federal. Por duas vezes foi eleito prefeito de Porto Alegre, de 1993 a 1996 e de 2001 a 2002. Em 2003, assumiu o cargo de secretário da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a pedido do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. No período de 2004 e meados de 2005, exerceu o cargo de ministro da Educação. Ainda em 2005, a pedido do presidente Lula, deixou o ministério para assumir a presidência nacional do Partido dos Trabalhadores. Em 2006, Tarso Genro assume a pasta de ministro-chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Dando prosseguimento à sua carreira política e demonstrando ampla capacidade de atuar em várias frentes de trabalho, foi nomeado, em 2006, ministro da Justiça, permanecendo à frente desse ministério até o ano de 2010, quando decidiu candidatar-se ao governo do Rio Grande do Sul, sendo eleito em primeiro turno para ser governador no período de 2011 a 2014 (MEC, 2014a; Genro, 2014a).

Tarso Genro é um homem versátil, que não se restringe somente à vida política. Possui também uma trajetória intelectual, com reflexões importantes e oportunas sobre inúmeros temas de relevância pública. Em seu currículo incluem-se vários artigos e livros publicados no Brasil e no exterior. Em seu livro mais recente, *O mundo real – socialismo na era pós-liberal*, publicado em 2008, que assina com Giuseppe Cocco, Carlos Maria Cárcova e Juarez Guimarães, evidencia-se, nos diferentes artigos, a urgente necessidade de renovação do pensamento de esquerda no país e do pensamento utópico do socialismo no início deste século.

Anteriormente, em seu livro *Esquerda em processo*, Tarso Genro indicava uma série de mudanças concernentes aos ideais da esquerda e aos interesses mundiais. Em entrevista ao jornal *O Globo*,<sup>2</sup> Tarso apresenta alguns pontos destacados no livro: o fato de que o advento do Governo Lula deu-se num momento em que seus ideais democráticos de “igualdade, solidariedade e transformação social” conflitavam com interesses dos países hegemônicos; alguns dilemas da esquerda como a quebra de paradigmas do socialismo, a questão da governabilidade e quais os sujeitos capazes de revigorar a ideia de democracia; a previsão, a partir do quadro histórico-político traçado, de um avanço modesto do governo em todos os setores de atuação onde necessitasse de uma grande base política para governar e obter tais avanços. O livro também aborda outra questão importante, que é a distinção entre a mundialização da economia e a globalização financeira, com a qual, segundo o autor, o Brasil deveria romper. Por fim, previa que no futuro haveria a substituição do Senado por um Congresso unicameral, como forma de simplificação e melhor representação da Federação. Tais eram as percepções de Tarso Genro acerca do domínio político do partido, sua expansão e áreas de atuação.

Ao assumir o Ministério da Educação, em 27 de janeiro de 2004, Tarso acentuou, em seu discurso de posse, a importância do trabalho desenvolvido por Cristovam Buarque à frente da Pasta, tomando-a como ponto de partida para o trabalho que estava prestes a iniciar. Afirmou ter consciência de que o projeto democrático liderado pelo então presidente Lula se efetivaria mediante profundas mudanças em todos os âmbitos da vida social, política e econômica do país. Para isso, a educação se constituía um dos pilares fundamentais. Nesse movimento de grandes transformações, a reforma das universidades foi lembrada como parte de uma modernização radical por meio da abertura do acesso às classes populares ao ensino superior público e privado. Essas mudanças tinham por objetivo elevar o Brasil a “novos padrões civilizatórios”, dentro da modernidade (MEC, 2004b).

---

<sup>2</sup> *O Globo on-line*, seção O País, Rio de Janeiro, 7/11/2004.

## **Percepções do ministro sobre educação e políticas educacionais**

Durante o exercício das funções de ministro da Educação, Tarso Genro, em diversas oportunidades explicitou a sua percepção sobre a educação e seu papel no desenvolvimento do país. Assim, por ocasião da realização de um evento internacional sobre educação, ele afirmou que

No Brasil, a educação foi definida, constitucionalmente, como “direito de todos e dever do Estado” há mais de quatro décadas. Esse direito social e humano é fundamental num país que ainda enfrenta o desafio do analfabetismo e onde as formas de exclusão do sistema educacional ainda refletem e reproduzem as hierarquias e divisões sociais. Como patrimônio cultural, a educação escolar e a educação superior, por excelência, são instrumentos poderosos de formação de cidadãos e de profissionais voltados para a construção do patrimônio cultural brasileiro. A educação associa-se a um projeto político que supõe uma visão da sociedade brasileira em termos atuais e futuros.<sup>3</sup>

A concepção de que a educação é um patrimônio cultural e valioso instrumento para a formação de cidadãos demonstra, na fala do ministro, a importância da educação como projeto de nação a ser construído com a participação de toda a sociedade. Considerando a história de omissões e uma dívida cultural com os brasileiros de outrora, o combate ao analfabetismo foi uma das bandeiras levantadas por Tarso Genro, quando ministro da Educação. Nesse sentido, ele se empenhou em articular secretarias distintas do MEC, para atuarem conjuntamente no combate ao analfabetismo, inclusive fazendo uma parceria estratégica com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

---

<sup>3</sup> Trecho do segundo esboço do projeto de lei da reforma apresentado por Tarso Genro em conferência no Seminário Internacional MEC. Disponível em: qual reforma?<[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/acs\\_reformaexpo2807.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/acs_reformaexpo2807.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2014.

Ao se posicionar sobre as várias questões concernentes à educação, Tarso Genro chamou a atenção que, quanto à educação básica, no início de seu mandato, houve uma sondagem dos projetos em andamento, mais de 205. Tal sondagem serviu para levantar possíveis sobreposições e quais os que poderiam receber maior dedicação, seguindo os critérios de tempo para realização (de médio e longo prazo), assim como a possibilidade de controle dos resultados (MEC, 2014c).

Uma importante ação para a melhoria da educação, nesse período, se inscreve na tramitação da proposta da constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), junto à Casa Civil da Presidência da República (MEC, 2014c). Essa foi uma das tarefas a que o ministro se dedicou com afinco, porém, realizada somente depois de sua saída, com a Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência de 2007 a 2020. A criação do Fundeb foi uma iniciativa importante, tanto em relação à continuidade do Fundef, quanto no sentido de construir um sistema de educação básica de qualidade, envolvendo três etapas: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. Com essa medida, passaram a ser diretamente beneficiadas escolas públicas estaduais e municipais de localidades mais pobres do país com menor índice de escolaridade registrado (*Revista Teoria e Debate*, 2005).

Para Tarso, o Fundeb representaria a terceira revolução educacional no país, sendo a primeira a criação da escola pública de Anísio Teixeira e a segunda a universalização do ensino fundamental, estabelecida pela Constituição de 1988. Dessa forma, com o investimento do PIB em educação, na época em torno de 5%, era possível criar condições para assegurar a universalização de toda a educação básica, com equidade e qualidade (*Revista Teoria e Debate*, 2005).

Não foi possível a aprovação do Fundeb durante a gestão Tarso Genro devido à preocupação do Ministério da Fazenda com a estabilidade

macroeconômica. O projeto do Fundeb defendia uma maior complementação da União aos entes federados que não conseguissem atingir os valores mínimos estabelecidos por aluno. Esse adicional de recursos era importante para angariar o apoio dos governadores. Uma preocupação que incomodava o ministro estava nas condições de formação dos estudantes do ensino médio e das dificuldades por eles encontradas para sua inserção na universidade pública e manutenção dos estudos nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Era urgente a abertura de novas vagas, inclusive no período noturno e, sobretudo, de vagas públicas. O desafio do ensino médio vinha se arrastando há anos.

Quanto à educação superior, foi constituído um grupo de trabalho para definir como seria a reforma universitária. Esse foi o primeiro passo dado numa sequência de ações propostas nesse sentido: 1º) participação de representantes do MEC em eventos para discutir sobre a reforma; 2º) realização de eventos pelo MEC para levantar concordâncias e divergências dos atores envolvidos, entre acadêmicos e sociedade civil; 3º) atuação direta desses representantes com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), dada a relevância dessa instância para a reforma (MEC, 2014c). Foi estabelecido o prazo até dezembro de 2004 para a conclusão dos trabalhos, dos quais os projetos de lei, eventuais emendas constitucionais e decretos já deveriam estar prontos e tramitados. Uma preocupação do ministro, para que as propostas não caíssem no vazio, passava pela disponibilidade de recursos para o financiamento da reforma. Por isso, adotou algumas providências para garantir o nexo ou a compatibilização entre a elaboração doutrinária, a proposta teórica e a capacidade de implementação.

Quanto à avaliação da educação superior, diferentemente do antigo Provão, que avaliava exclusivamente os estudantes, o ministro acreditava ser necessário avaliar somente alguns alunos, utilizando uma metodologia científica, sendo realizada avaliação por amostragem, com sorteio de alunos e obrigatoriedade, procedimentos estes que não foram adotados. Dessa forma, acreditava ser preciso dar maior objetividade à

aferição, reduzindo a pressão sobre os estudantes e, também, reduzindo o poder decisório dos gestores (MEC, 2014c).

Sobre a política de cotas para os afrodescendentes, o ministro posicionava-se a favor de uma política de discriminação positiva, que incluísse um sistema de cotas. Mais especificamente, uma política voltada para os afrodescendentes. Assim, houve a manutenção da política de cotas deixada pelo ex-ministro Cristovam Buarque, com previsão de aprimoramento a partir de um diálogo com universidades e com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Brasil, 2014c).

Diante de todos os desafios expostos, foram muitas as ações empenhadas para a busca de soluções junto ao governo federal. Contudo, a reforma universitária constituiu o principal desafio enfrentado por Tarso Genro, no curto período em que atuou à frente do Ministério da Educação. Por época da realização do Seminário Internacional sobre a Reforma da Educação Superior: tendências na Europa e na América Latina, Tarso, com muita lucidez afirmou que

A construção de uma universidade renovada no país, a partir de tudo o que ela já nos legou, neste novo contexto globalizado, não poderá ser o resultado de uma mimese empobrecida do que já foi feito nos países centrais. Não só porque estas universidades também já estão em crise, mas também porque são instituições de nações já realizadas. Não é o caso do nosso país, cuja modernização estrutural começa na Revolução de 30 e ainda não encontrou o seu desfecho estável relativamente consolidado (GENRO, 2005).

A capacidade de articulação dentro do governo e com diferentes setores educacionais, juntamente com uma visão sistêmica que contemplava um conhecimento histórico da constituição social brasileira, foram importantes atributos de Tarso Genro que o auxiliaram na mediação de conflitos, aprovação e execução de projetos. Some-se

a isso, a formação de uma equipe articulada e preparada para bem conduzir questões educacionais em âmbito nacional e nas diferentes modalidades de ensino.

### No ministério e em ação

Uma das preocupações do presidente é a reforma da universidade. [...] Fui escolhido, suponho, pelo reconhecimento do trabalho que fiz na Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.<sup>4</sup>

Durante os dezenove meses em que esteve à frente do Ministério da Educação, Tarso Genro desempenhou proeminente papel de articulação entre diferentes sujeitos e setores da sociedade, com o objetivo de alcançar um avanço quantitativo e qualitativo no quadro da educação brasileira. Para isso, contou com uma equipe de profissionais qualificados que, além de participar ativamente da construção dos projetos, deu-lhes continuidade, depois da saída de Tarso Genro (tanto aos projetos encaminhados, quanto aos em andamento).

Entre alguns dos nomes que a visão clínica de Tarso Genro possibilitou atrair para o MEC, destacam-se Fernando Haddad, para exercer o cargo de Secretário Executivo. Haddad até ser convidado para o MEC, exercia as funções de Assessor Especial do Ministro Guido Mantega; Francisco das Chagas Fernandes, secretário de Educação Básica, que, posteriormente, tornou-se secretário executivo adjunto; Jorge Almeida Guimarães, para assumir a Presidência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); José Henrique Paim Fernandes, convidado por Tarso Genro para assumir a presidência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Foram muitos os projetos, já existentes, que se fortaleceram na gestão de Tarso Genro, e outros que foram criados e se mantiveram durante os anos

---

<sup>4</sup> Trecho da entrevista “Pela universidade pública” ao jornal *O Globo*, de 25/1/2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.1.27.16.53.20.pdf>>. Acesso em: 18/12/2014.

seguintes. O Programa Brasil Alfabetizado é um desses exemplos. Criado em 2003, teve um salto quantitativo de 2004 para 2005, com mais de 75% de alunos matriculados de um ano para o outro. O lançamento de uma agenda de ações com o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica, que incluía programas de formação de professores, como o Pró-Licenciatura (formação superior e bolsa de estudos), o Pró-Infantil (formação a professores de creches e de educação infantil, em nível médio, a distância), o Pró-Formação (oferecido a professores dos anos iniciais, em nível médio, a distância) e o Pró-Letramento (para melhorar o processo de alfabetização das crianças, depois de evidenciados problemas relacionados, nas medições do Saeb). Inclui-se, ainda, o apoio ao ensino médio com recursos do Fundef.

Adicione-se, a qualificação da gestão dos sistemas educacionais (com a Escola de Gestores e a Capacitação de Conselhos Escolares) e a ampliação dos instrumentos de avaliação do ensino (Saeb<sup>5</sup> ampliado, tornando-se universal: Prova Brasil).<sup>6</sup> O aumento de 38,5% por aluno dos recursos investidos na merenda escolar e a distribuição de livros para estudantes do ensino médio no Norte e no Nordeste brasileiro também se destacaram em suas ações. Acrescente-se que foi na gestão de Tarso Genro que o Projeto de Lei que previa a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos foi enviado ao Congresso Nacional e aprovado em 2006.

Todavia, havia uma questão que o preocupava desde o início de sua gestão no MEC, tratava-se da reforma universitária, desafio que vinha sendo sucessivamente adiado. Por diversas vezes, o ministro exaltou a importância da educação como direito de todos para o rompimento de uma história de dependência acadêmico-cultural e a autoafirmação do Brasil como um país democrático e autônomo. Para Tarso, a educação desempenhava papel central para uma modernização humanizada do país (MEC, 2014d).

5 Sistema de Avaliação da Educação Básica (avaliação por amostragem).

6 Avaliação diagnóstica (universal), em larga escala, para avaliar a qualidade do ensino oferecido pela educação pública brasileira, a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos.

Em evento internacional organizado pelo MEC para debater a reforma, Tarso Genro declarou que o governo do Presidente Lula está se propondo fazer a primeira reforma, fora do esquema ultraliberal adotado por uma série de outras reformas feitas nos anos 90. Esta iniciativa poderá sinalizar algo novo para a América Latina, com a consciência de que este ‘novo’ só pode ser construído através de um diálogo dotado da mais ampla universalidade (GENRO, 2005).

Assim, a reforma da educação superior teve grande destaque em sua gestão. Essa reforma, no processo de construção dos instrumentos normativos, passou por várias etapas de debates teóricos. A questão da universidade pública era um elemento central, porém não exclusivo, da reforma. Era preciso discutir os novos padrões com os já existentes de financiamento do ensino superior, num país characteristicamente desigual. Reverter a situação do acesso significaria qualificar a universidade e colocá-la na vanguarda cultural e científica, na vanguarda política e possibilitar o acesso de estudantes de todas as classes sociais aos espaços privilegiados do ensino superior no país (MEC, 2004a). Nesse sentido, tornaram-se questões fundamentais a inclusão, a pertinência e a autonomia da universidade, condições indispensáveis para a edificação de uma instituição universitária comprometida com o futuro do país na amplitude de seus diversos segmentos sociais.

Em princípio, a proposta era disponibilizar vagas em instituições públicas e privadas de ensino superior. Para criá-las, o governo teria de instituir uma política de grande ousadia, de modo a beneficiar estudantes de famílias de baixa renda no acesso à universidade.

O amplo processo de debate com a sociedade civil, com as instituições públicas e privadas e com representantes da educação de todo o país visou identificar quais instrumentos normativos determinariam a implementação da ideia. A partir de então, passou-se a discutir tecnicamente como a proposta seria viabilizada e, também, discutir a adoção de novos marcos regulatórios para a educação superior privada no país (MEC, 2004b).

## A reforma universitária: avanços e pendências

Mesmo que a universidade fosse frequentada majoritariamente pelos setores médios e superiores [classes sociais privilegiadas], isso não é um defeito do caráter público, mas consequência da estrutura de classe da sociedade brasileira, perversa e desigual. Então, o que se deve fazer é promover formas através das quais esse acesso seja ampliado.<sup>7</sup>

A reforma universitária se constitui um conjunto de ações do governo para atender às metas do Plano Nacional de Educação (2001-2010), que determinava a ampliação em 30% da oferta de vagas a estudantes na faixa etária de 18 a 24 anos, no ensino superior. Tais ações envolviam uma forte articulação entre o setor público e o privado, para a abertura de novas vagas, o estabelecimento de regras de funcionamento e discussões acerca da autonomia universitária. Devido às intensas polêmicas surgidas e aos movimentos de resistência à reforma, Tarso atribuía à intolerância ideológica a causa de tamanha resistência. Insistia, então, ser preciso que o espírito democrático se sobressaísse a tais intolerâncias para que o país pudesse avançar.

Passado o primeiro momento da artilharia antirreforma, pode-se perceber um intenso movimento de associações e entidades civis, de acadêmicos, magistrados e setores da indústria, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e as centrais sindicais, para se posicionarem em revistas e grandes jornais do país, dando sugestões pertinentes, contribuindo de forma coerente com o sentido estratégico da reforma, quais sejam: a qualidade das instituições e do

<sup>7</sup> Trecho da entrevista “Tarso pretende ampliar acesso à Universidade”, concedida ao jornal *O Estado de S. Paulo*, em 9/2/2004). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.2.9.14.54.13.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

ensino superior oferecido, a ampliação do acesso com a abertura de novas vagas, a expansão da universidade pública e a clareza dos marcos regulatórios para o exercício da livre iniciativa e também da relação da “autonomia universitária com um melhor e mais flexível financiamento” (*Folha de S. Paulo*, 2005).

Quatro eixos constituíam os pontos centrais que qualificavam a reforma: 1) a questão da qualidade (além do aprimoramento do sistema de avaliação existente, teria como obrigação a apresentação de um plano de desenvolvimento institucional, por quinquênio, mediante a concessão de recursos especiais às instituições federais mediante apresentação de projetos de qualidade e expansão); 2) a questão do mérito (a proposta do MEC exigia a aferição para ingresso e respeitava a autonomia universitária para assegurá-lo); 3) a questão da participação da comunidade (com a criação do Conselho Social, de modo a tornar transparente as relações existentes); finalmente, 4) a questão do financiamento (garantia de maior flexibilidade na gestão dos recursos financeiros com prestação de contas à comunidade universitária e melhoria do financiamento) (*Revista Tendências & Debates*, 2004).

Segundo Tarso, somente uma reforma do ensino superior que articulasse um novo sistema ao que existisse de positivo, elevaria o ensino superior brasileiro a um alto patamar de qualidade e amplitude social (*Folha de S. Paulo*, 2005). Desse modo, um amplo debate foi estabelecido com diversos reitores de universidades federais e com a participação de vários segmentos da sociedade, dando, assim, os primeiros passos para a reforma universitária. O objetivo desses debates era, entre outros, concretizar uma demanda histórica em dar autonomia às universidades para gerir recursos e agilizar decisões articuladas entre diversos setores da sociedade civil, iniciativa privada e mundo do trabalho.

Por diversas vezes, foram divulgadas nas mídias impressas notícias a esse respeito, como se pode constatar no jornal *O Liberal*, do Pará, que ressaltava a participação de vários segmentos da sociedade nas discussões e nos debates promovidos pelo governo federal (MEC, 2014f); no jornal *O Globo*, que tratava da urgência da reforma universitária

dante da premissa de que só por meio da educação é possível romper com a dependência histórica do país na produção de ciência, tecnologia e cultura (MEC, 2014g); na revista *Caros Amigos*, que apresentava alguns posicionamentos do ministro sobre a expansão da educação superior com qualidade (MEC, 2014h); e no *Jornal da Tarde*, onde o ministro esclarece, em relação à reforma universitária, a necessidade de ouvir a sociedade e a necessidade de o MEC se posicionar e apresentar diretrizes (MEC, 2014i).

Acrescente-se a permanente preocupação de Tarso Genro no sentido de enfrentar a crescente tendência em fazer da universidade uma instituição compromissada com as demandas do capitalismo de mercados. Por isso, no seminário internacional de São Paulo realizado em abril de 2005, oportunidade em que o ministro fez um de seus mais importantes pronunciamentos sobre os fins da universidade, ele declarou que,

Se a função da universidade fosse apenas responder aos interesses imediatos da indústria ou do processo produtivo em geral, ela seria só uma continuidade linear da vida econômica e não uma indutora estratégica do conjunto de movimentos – científicos e humanísticos – necessários para os processos de desenvolvimento econômico, cultural e de coesão social que se articulem com a ideia de nação. Ora, a nação é, na verdade, não os processos objetivos de produção e reprodução social e econômica que ocorrem no seu território, mas é o conjunto de pessoas que constituem a sua cultura, que edificam o seu modo de vida e vivem no seu território (GENRO, 2005).

Ademais, insistia o ministro, a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico, o ensino e a socialização dos saberes, devem estar orientados por objetivos éticos e políticos previamente definidos. Estes objetivos só poderão ser alcançados se o sujeito pensa, anteriormente, o projeto de nação e constrói instrumentos para isso (GENRO, 2005). O ministro procurava mostrar a centralidade do papel da universidade

na construção de um projeto de nação. Entretanto, face às dificuldades na obtenção de consensos entre a ideia de universidade como bem público e a tendência de situá-la predominantemente no plano das mudanças econômicas, o ministro adotou uma estratégia de avanços progressivos. Por isso, esclarecia que, como parte da reforma universitária, havia a previsão de reduzir a diferença na proporção da oferta de vagas nas instituições privadas, em mais quantidade, em relação às instituições públicas. Para isso, “estabeleceu-se como meta abrir 400 mil novas matrículas em instituições federais, contratar seis mil novos professores universitários e criar oito novas universidades federais, cinco *campi* avançados e três polos universitários”. A democratização do acesso do jovem de baixa renda ao ensino superior era tema central da reforma, haja vista que, historicamente, tal acesso era reservado a uma minoria da população (MEC, 2014e, s/p).

Para a consecução desse objetivo, foi criado o Programa Universidade para Todos (Prouni), mediante uma engenhosa estratégia pensada Fernando Haddad e Ana Estella Haddad, que possibilitava a oferta de bolsas de educação superior pelas instituições privadas, compensada por desonerações tributárias. Pela primeira vez, asseverou o ministro, a política educacional estava transformando vagas privadas em vagas públicas para as camadas populares. Trata-se de uma política correta que não pode ser vista de forma preconceituosa por setores corporativos das universidades públicas (*Revista Adusp*, 2004).

Se por um lado, a política de educação superior de Tarso Genro, havia assumido o compromisso com a inclusão na educação superior de jovens oriundos das camadas populares, por outro, ele considerava imprescindível o estabelecimento de marcos regulatórios, de modo a assegurar padrões aceitáveis de qualidade do ensino. A rápida expansão do sistema de educação superior do Brasil, com a vertiginosa ampliação de vagas e de instituições privadas, sem precedentes na história da educação brasileira, demandava do Estado um amplo processo de avaliação. Esse processo deveria ser consistente e vigoroso no estabelecimento da qualidade do ensino oferecido, de forma a atender

às demandas estudantis e locais e aos critérios científicos e acadêmicos de reconhecimento internacional. Nesse sentido, a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) buscou conhecer e prestar contas à sociedade da complexidade da educação superior do país, dadas suas dimensões e especificidades.

O Sinaes foi pensado e concebido, conforme Helgio Trindade, com a missão “avaliar a qualidade acadêmica e a responsabilidade social das instituições de educação superior do país” e tendo, como instituição executora dos processos avaliativos, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Trindade, 2007, p. 12). A avaliação dos estudantes, assim como a dos cursos e das instituições, além de verificar as condições de ensino, também analisa a coerência da vocação institucional e social, das demandas locais, regionais e nacionais e sua adequação à legislação vigente.

A concepção do Sinaes fundamentou-se numa visão sistêmica de diferentes componentes que devem estar presentes na avaliação. Por isso, foram definidos três processos: avaliação de instituições (a responsabilidade social, os gestores, as instalações e outros), dos cursos (o corpo docente) e do desempenho dos estudantes. Assim, avalia os vários aspectos que giram em torno dos três eixos: o ensino, a pesquisa e a extensão. Para avaliar as instituições de ensino superior, o Sinaes utiliza os seguintes instrumentos: autoavaliação e avaliação externa, Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (Enade), avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro). Dessa forma, é possível traçar um panorama da qualidade (nos parâmetros ideológicos que regem a educação superior) dos cursos e instituições de educação superior no país (Inep, 2014b; 2014c).

Esse modelo possibilita conhecer o funcionamento de cada instituição, suas potencialidades e fragilidades, assim como da política educacional orientadora do ensino superior, convergindo para que haja uma atuação sistemática e integrada do Ministério da Educação e de seus órgãos responsáveis. Embora seja um dos pilares da reforma universitária, “o Sinaes não é um fim em si mesmo. A universidade e a sociedade têm uma relação simbiótica, sem a qual a universidade reduz-se a uma

organização complexa, apartada de seu entorno societal” (Trindade, 2007, p. 16).

O Sinaes constitui uma das políticas mais bem-sucedidas e consistentes no campo da educação superior brasileira, dada sua importância para a melhoria da qualidade e a regulação da educação superior. Por meio de um amplo processo de avaliação, caminha-se rumo a uma extensa integração do sistema de educação superior brasileiro. No entanto, a repercussão e a devida utilização dos resultados do Sinaes necessitam de maior atenção, de ações e instrumentos adequados, principalmente, no concernente à consolidação de uma cultura de gestão pública, ainda incipiente, em que as avaliações sirvam de referência e indiquem possíveis horizontes na formulação da política pública (Trindade, 2007).

Para que a avaliação da educação superior fosse implementada, foi criada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), órgão colegiado, vinculado ao Gabinete do Ministro da Educação, com o papel de coordenar e supervisionar o Sinaes, participando ativamente de seu processo de construção. Criada pela Lei nº 10.861/2004 e regulamentada pela Portaria MEC nº 2.051/2004, a Conaes é composta por 13 membros: cinco representantes de diferentes setores da sociedade civil, de notório saber e reconhecida competência do setor, três representantes de diferentes segmentos da comunidade acadêmica e cinco representantes de órgãos/entidades governamentais.

Como atribuições, o artigo 6º da Lei nº 10.861/2004 estabelece:

- I) propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos de avaliação institucional, de cursos e de desempenho de estudantes;
- II) estabelecer as diretrizes para a organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; III) formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- IV) articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior; V) submeter anualmente à aprovação do ministro de Estado a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Enade.

Em sua atuação, a Conaes, presidida por Helgio Trindade, buscou apoio e constante diálogo com órgãos correspondentes de outros países, dadas as experiências já existentes com a avaliação das IES em países europeus e da América Latina, desde a década de 1990, tendo as demandas próprias da realidade brasileira como norteadora das decisões. Em seus dois primeiros anos de funcionamento, o trabalho da Conaes atingiu de forma satisfatória a quase totalidade das IES do país, repercutindo positivamente na “disseminação e implementação de uma cultura de avaliação” (Trindade, 2007, p. 89).

O sucesso dessa política é atribuído ao apoio decisivo do Ministério da Educação e dos ministros Tarso Genro e Fernando Haddad, nas respectivas gestões, por compreenderem sua importância e alcance ao assegurarem que a educação superior oferecesse formação acadêmica e profissional de qualidade e ampliasse as possibilidades de acesso dos jovens à formação superior.

Como órgão de Estado responsável pela coordenação e supervisão do Sinaes, a Conaes deparou-se com desafios de porte e alcance variados, decorrentes de sua missão legal. Trindade aponta seis grandes desafios:

Estabelecer as diretrizes da avaliação das instituições e compartilhar com o Inep os processos de sua implantação nacional; participar ativamente na sensibilização e no desenvolvimento de uma nova cultura de avaliação no país; viabilizar o campo de atuação do Sinaes, estabelecendo as bases para a sua nacionalização plena em concertação com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação; institucionalizar-se como órgão no âmbito de suas atribuições legais; capacitar recursos humanos para a formação de quadros altamente qualificados para a avaliação do Projeto do Programa de Pós-Graduação em parceria com a Capes; ampliar o espectro de interação da Conaes, mediante ações de cooperação em âmbito internacional que permitam ampliar o intercâmbio entre diferentes países e a permanente apropriação e troca da experiência e do conhecimento acumulados na área (Trindade, 2007, p. 17-19).

A realização do Seminário Internacional “Reforma e avaliação da educação superior – tendências na Europa e na América Latina” foi um desses momentos marcantes de intercâmbio de ideias, dada sua importância no contexto de debates e participação democrática na formulação e condução da reforma.

### **Discutindo ideias e consolidando caminhos**

A capacidade de construir um projeto é uma capacidade especificamente humana. Um exemplo não menos saboroso, historicamente conhecido, é aquele que menciona que o mais primitivo e vulgar dos arquitetos será sempre maior que uma laboriosa abelha, que reproduzirá infinitamente as mesmas formas de uma mesma colmeia, já programada nos seus movimentos pela própria cadeia da naturalidade.<sup>8</sup>

A reforma da educação superior no país consiste numa série de ações que perpassa pelo acesso e permanência de estudantes de baixa renda e grupos historicamente marginalizados ao ensino superior, a abertura de vagas em instituições públicas e privadas destinadas a esse fim, acompanhamento por meio de avaliação institucional, interna e externa, da qualidade do ensino oferecido bem como da autonomia da universidade. Nesse sentido, um amplo processo de discussão e debates foi inaugurado, sendo a realização do Seminário Internacional “Reforma e avaliação da educação superior – tendências na Europa e na América Latina”, no ano de 2005, em São Paulo (GENRO *et al.*, 2005), um espaço aberto para discutir tais ações.

O evento contou com a participação do ministro da Educação Tarso Genro e de respeitáveis nomes da vida acadêmica e política do Brasil e da América Latina: Jorge Brovetto (ministro da Educação e Cultura do Uruguai), Helgio Trindade (professor titular da UFRG e presidente da Conaes), Ronaldo Mota (secretário de Educação a Distância do

---

<sup>8</sup> Trecho da apresentação de Tarso Genro no Seminário Internacional da Reforma e Avaliação da Educação Superior: Tendências na Europa e na América Latina (Genro, 2005).

MEC), Eliezer Pacheco (presidente do Inep) e Dilvo Ristoff (diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do Inep).<sup>9</sup> Em suas falas, destacaram e discorreram sobre alguns pontos de grande relevância sobre a educação superior no Brasil e na América Latina e a realidade brasileira, em especial.

Na conferência inaugural, Tarso Genro apresentou um quadro preocupante do Brasil em relação a outros países do continente quanto ao acesso e à formação de estudantes no ensino superior. O Brasil representava, na época, um dos menores níveis de acesso do continente. O número de estudantes em instituições públicas reduziu-se e o valor cobrado pelas instituições privadas era o mais alto da América Latina. Como exemplo de país que conseguiu superar seus desafios de melhorar o acesso e a qualidade do ensino superior, Tarso Genro citou a Espanha. Os esforços empenhados por esse país num período de 30 anos, por meio da reforma universitária, foi um importante sustentáculo na modernização democrática do pós-fascismo. A Espanha acompanhou o ritmo dos países da OCDE com mais de 50% dos seus jovens entre 18 e 24 anos na universidade. Na contramão, o Brasil ainda apresentava um número pífio de 11% de jovens nessa faixa etária, matriculados nas universidades, sendo que destes, 70% estudavam em instituições privadas. A universidade precisava ser pensada numa visão dinâmica, a partir do ideal de sociedade que queremos, pactuada num processo político de médio e longo prazo. E assim foi.

Dessa forma, Genro chamava a atenção para a necessidade de adequação dos projetos nacionais a um “sistema mundo” (Genro, 2005, p. 14), pois o projeto de nação só se sustentará mediante uma combinação de interdependência e soberania, novos paradigmas e reordenamento das funções republicanas do Estado.

O ministro reafirmou a necessidade de costurar o projeto de reforma universitária numa sociedade cujo contexto histórico se achava dominado por um modelo de globalização financeira, contrário às ideias de “igualdade, justiça social e solidariedade” (Genro, 2005, p. 9).

---

<sup>9</sup> Cargos e funções exercidos na época.

A universidade, nesse contexto, tanto pode funcionar como importante fator para a afirmação da democracia, por criar condições culturais, científicas e sociopolíticas, como também reproduzir e reforçar modos de opressão social. A reforma universitária, diante deste desafio, alvitrava um pacto estabelecido entre o governo, a comunidade universitária e a sociedade em prol da educação superior brasileira.

No evento, Jorge Brovetto, um dos mais proeminentes pensadores da universidade latino-americana, também deu sua contribuição, discorrendo sobre os principais desafios da educação no continente. Inicialmente, apresentou em que consiste o sistema de classificação do Banco Mundial para quantificar a riqueza dos países, combinando três fatores: o capital natural, os bens de produção e os recursos humanos. Nesse modelo, os bens de produção constituíam até 20% da riqueza, e os recursos humanos constituíam, e ainda constituem, a maior parte da riqueza em países desenvolvidos. Destacou, ainda, que no plano do conhecimento é que se encontra a maior diferença entre os países mais desenvolvidos e os países menos desenvolvidos. Para Brovetto (2005), 90% das pessoas no mundo que se dedicam a pesquisas tecnológicas e científicas encontram-se nos sete países mais desenvolvidos e industrializados.

Em estimativa da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), num futuro próximo, 40% dos postos de trabalho oferecidos exigirão 16 anos de estudo, considerando-se três ou quatro anos no ensino superior. Diante desse desafio, Brovetto alertava para o fato de que a região da América Latina e Caribe era a que menos havia investido em educação superior e que a inexistência de um projeto maior que articulasse a produção do conhecimento com as demandas internas e externas (reais) provocaria uma estagnação no desenvolvimento desses países. Dessa forma, insistia que a excelência é condição essencial para uma produção acadêmica de alto nível (Brovetto, 2005).

Helgio Trindade, ao discorrer sobre a reforma e a avaliação da educação superior, apontou diferenças no processo de expansão e massificação do ensino superior em países como a França e Alemanha,

México e Argentina, que se deu por meio de universidades públicas, enquanto que no Brasil, no Chile e na Colômbia manteve-se a forte tradição do ensino superior privado. Ainda assim, no quadro geral de ensino superior da América Latina, o Brasil apresentava o sistema público de melhor qualidade.

Destacou que a reforma universitária, tão necessária ao país, dar-se-ia no entrechoque entre relações diversas: estado/universidade, universidade/comunidade e, internamente, entre mestres/estudantes; e que era importante que os agentes sociais se apropriassem dela para que seus objetivos fossem alcançados. Precisaria, assim, dar solução a problemas emblemáticos, como o papel do Estado num contexto de economia mundializada, o nível de massificação aceitável num sistema público de educação superior e a função estratégica da universidade na construção de um projeto de nação. Nesse sentido, o acompanhamento e a avaliação da educação superior têm por fim garantir a qualidade desejada no que diz respeito à missão acadêmico-social das IES (Trindade, 2005).

Ronaldo Mota ressaltou em sua explanação a participação de representantes de vários segmentos da sociedade na construção do anteprojeto de reforma. Sublinhou que para uma reforma de grandes proporções como a almejada, era necessário que a construção de seu projeto fosse participativa e com o maior número de debates possíveis. Dessa forma, considerou tudo o que já havia realizado, antes da reforma, partindo do que já existia para o que se pretendia. Sendo o Brasil um país de contradições, também com relação ao ensino superior essa contradição é evidente: boas instituições para poucos e instituições de má qualidade para muitos, afirmava o autor. Construir uma educação superior de qualidade para as grandes massas era um dos objetivos dessa reforma.

Mota (2005) elencou cinco itens fundamentais para a reforma: 1) recuperação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), melhorando a situação do trabalho docente e os recursos destinados e garantindo a autonomia pedagógico-financeira; 2) construção de um marco regulatório, principalmente, para as instituições privadas –Sinaes;

3) ampliação do acesso, preservando a qualidade e a inclusão social; 4) conexão com outros sistemas (ensino médio) em regime de colaboração; e 5) modernização do sistema (investimento e cumprimento de missões diferenciadas – universidade, centros universitários e faculdades). Diante do exposto, reafirmou a compatibilização da avaliação com a regulação e que uma não poderia ser desprovida da outra.

Eliezer Pacheco e Dilvo Ristoff apresentaram os diferentes processos e instrumentos avaliativos contidos na reforma universitária. Mais uma vez, foi destacado que o conjunto de ações proposto pela reforma universitária se estenderia para além do Prouni, que ampliou o número de vagas, por meio de bolsas, para estudantes de baixa renda em instituições públicas e privadas de ensino superior. A garantia da qualidade desse ensino viria por meio da implantação do Sinaes, da ampliação do corpo docente das Ifes, do plano de carreira, do ensino à distância, entre outros (Pacheco; Ristoff, 2005).

Dessa forma, os diferentes momentos de diálogo e debates com diversos representantes de segmentos importantes para a sociedade, sejam acadêmicos ou movimentos sociais, contribuíram para o avanço da reforma, sobretudo em relação a ampliação de vagas nas IES públicas e privadas.

## O Prouni na mídia: outros olhares

A desigualdade social aprofunda-se com a desigualdade quanto ao conhecimento. Construir uma universidade de alto nível científico e densidade humanística é uma enorme contribuição para tornar um país socialmente justo e economicamente forte.<sup>10</sup>

Em seu trabalho como Ministro da Educação, Tarso Genro deparou-se com críticas, de antigos aliados, quanto à forma de condução dos programas e projetos implementados pelo governo Lula e seus

---

<sup>10</sup> GENRO, Tarso et al. Apresentação. In: INEP. Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior: tendências na Europa e América Latina. Brasília, DF: Inep, 2005.

ministros. Uma dessas críticas ocorreu, passados dez meses de sua posse, pelo então senador Cristovam Buarque, no artigo “Anorexia histórica”, publicado pela *Folha de S. Paulo*. Nesse artigo, Cristovam criticava a gestão do governo Lula pela inexistência de previsibilidade de maiores investimentos na área social. Cristovam asseverava a necessidade de se produzir um choque social a partir da criação de uma receita alternativa (Buarque, 2014). Tarso Genro, também em entrevista à *Folha de S. Paulo*, comentou as críticas feitas pelo antigo ministro da Educação Cristovam Buarque. Para ele, um dos problemas encontrados pelas medidas de choque era querer resolver problemas históricos, como no caso do pouco investimento no ensino médio. Os escassos investimentos nessa área, há anos, acarretavam a restrição do acesso das camadas populares ao ensino superior. Para o ministro Tarso Genro, a produção de “choque social” tratava de medidas espetaculares, vistas como aventura, deixando de atender às necessidades distintas e à execução de políticas mais duráveis (MEC, 2014j).

Nesse sentido, foram muitas as ações desenvolvidas pelo ministro Tarso Genro em sua gestão: reorganização da agenda do MEC com redirecionamento de recursos; delineamento de inúmeros programas a partir de quatro eixos orientadores, quais sejam: alfabetização, valorização do ensino técnico e profissional, reforma do ensino superior com o Sinaes e o Prouni; qualidade da educação básica, com a instituição do Fundeb e de uma modernização inicial das escolas brasileiras a partir de compras de equipamentos. Assim, ficava clara a concepção que ele tinha sobre a importância da educação para o desenvolvimento do país por meio de ações planejadas e de longo alcance e duração. No andamento dessas ações, um dos eixos orientadores se destacou mais que os outros: a reforma universitária e, como parte desta, o Prouni. O Programa Universidade para Todos foi instituído em 13 de janeiro de 2005, pela Lei nº 11.096, depois de um ano de intensos debates e ajustes com diversos setores relacionados à educação e a movimentos sociais.

O Prouni destina-se a oferecer bolsas integrais e parciais a pessoas não portadoras de diploma superior, cuja renda *per capita* não exceda os valores estipulados na lei. As bolsas são oferecidas a estudantes de

escolas públicas e privadas, estes últimos na condição de bolsistas, a estudantes portadores de deficiência e a professores da rede pública, para formação em cursos de licenciatura. A seleção para a concessão de bolsas do Prouni está vinculada ao desempenho obtido pelo estudante/candidato no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), juntamente com o perfil socioeconômico do candidato. Só então, em etapa final, a IES, conforme critérios próprios, concede a vaga.

A participação de instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos ao Prouni, ocorre por meio de assinatura de termo de adesão e cumprimento de algumas obrigações. Como incentivo do governo a essa adesão, é prevista isenção de alguns impostos e contribuições durante o período de vigência do termo referido. Nesse sentido, ficam previstas algumas penalidades às instituições, no caso do descumprimento das obrigações assumidas. Também os recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) seriam distribuídos, prioritariamente, a instituições privadas que aderissem ao Prouni, adotando suas regras de seleção para estudantes bolsistas (MEC, 2014).

O programa foi tema abordado pelo respeitado jornal norte-americano *Financial Times*, em 22 de março de 2004. A reportagem sublinhou a importância de política pública que ajuda estudantes de baixa renda a estudar em instituições privadas de ensino superior. Destacou, também, a partir das falas de Tarso Genro e do então presidente Lula, as discrepâncias existentes no país, à época, quanto ao número de estudantes universitários na faixa etária de 18 a 24 anos, ainda em torno de 11%, e quanto às questões étnico-raciais, muito presentes nas discussões de acesso de estudantes afrodescendentes, ainda em minoria nas IES de todo o país.

O Prouni também foi elogiado, em documento elaborado pelo Instituto de Pesquisa da Afrodescendência, sediado em Curitiba, PR, ao ministro Tarso Genro. Nele, consta a relevância do programa em dar solução, mesmo que parcialmente, à polêmica de cotas no país, atendendo, por meio de soluções inovadoras, as necessidades de vários

segmentos da sociedade no que diz respeito ao prosseguimento dos estudos e à maior integração socioeconômica dos afrodescendentes do país.

Mesmo com pouco tempo de implantação do programa, o jornal *O Estado de Minas* destacou a grande satisfação dos estudantes de baixa renda que conseguiram vagas em instituições privadas de ensino superior pelo Prouni, fato esse que dificilmente ocorreria, dadas as dificuldades financeiras da família ou do despreparo desses estudantes para disputar escassas vagas em instituições federais (Rose, 2005).

Em entrevista à revista *Caros Amigos*, edição 91, de 2004, Tarso Genro, juntamente com Ivan Valente, deputado federal pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol), na época, responderam a questões referentes à sua gestão e, em especial, à reforma universitária e ao Prouni. Tarso Genro fez importante distinção entre uma e outra. O Prouni tratava-se de política pública de rápida implementação. Já a reforma do ensino superior, um conjunto de ações que dependeria da aprovação de lei orgânica, com tramitação no Congresso Nacional. A aprovação do Prouni por medida provisória deveu-se à urgência de abertura de vagas nas universidades privadas já no ano seguinte, em 2005. Tal medida constituiu uma ação de eficácia imediata da política pública, que poderia inclusive ser “revogada pela própria Lei Orgânica do Ensino Superior, no Congresso Nacional”. Na oportunidade, Tarso Genro esclareceu que o principal objetivo do Prouni era abrir vagas em instituições privadas e dar às camadas populares acesso ao ensino superior. Acrescentou que a qualidade do ensino é um problema histórico, e que o Prouni não tinha nenhuma relação com a qualidade das instituições. Isso seria contemplado no Sinaes, instituído por lei em 14 de abril de 2004, com a adesão de um número considerável de instituições federais, em torno de 90%. Com o devido levantamento de informações, as instituições privadas que não apresentassem um mínimo de qualidade não seriam aceitas no programa (*Caros Amigos*, 2014).

Por repetidas vezes, Tarso Genro precisou dar esclarecimentos à mídia sobre o Prouni e às críticas divulgadas sobre o caráter assistencialista do programa. Para Tarso, não se tratava de uma medida assistencialista,

dada a previsão de aplicação do número de vagas no período de 10 anos, nas universidades públicas, para 40% das vagas oferecidas no ensino superior. O Prouni concede bolsas de estudo a estudantes brasileiros sem diploma de curso superior, em caráter integral ou parcial, em cursos de graduação e sequencial de formação específica, em instituições privadas de ensino superior (MEC, 2014b). Constituía-se, à época, medida transitória devido à falta de vagas nas instituições públicas para a demanda apresentada. Como parte importante da reforma pretendida, o Prouni foi instituído como um direito à educação superior das camadas mais desfavorecidas da população.

Por outro lado, Ivan Valente, na mesma entrevista, fez acusações ao Governo Lula e ao ministro Tarso Genro, de continuísmo de propostas do governo anterior (FHC), orientadas por indicações do Banco Mundial: ampliação de vagas num determinado período de tempo, encurtamento do tempo de formação e menor ênfase à pesquisa. Todas essas indicações constituíam uma proposta de direcionar a universidade para os interesses do mercado, e não os da sociedade. Para Valente, com o Prouni, o PT ia contra um princípio antigo de não transferência de recursos públicos para o setor privado (*Caros Amigos*, 2014).

Também, Paulo Renato Souza, ex-ministro da Educação no governo FHC, em entrevista veiculada pelo jornal *O Globo Brasília*, teceu críticas ao Governo Lula quanto à perda de foco na mudança sucessiva de prioridades quanto aos programas e projetos, dada a mudança de ministros. Com Cristovam Buarque, o foco era a alfabetização; com Tarso Genro, a prioridade era, segundo Paulo Renato, o acesso ao ensino superior. Tarso Genro, nesse tocante, esclareceu que o destaque ao ensino superior era dado pela imprensa. Para ele, o ex-ministro Paulo Renato estava desinformado sobre as ações implementadas no ensino básico, ao qual sua gestão atribuía grande importância. Para Tarso Genro, “é preciso defender os interesses públicos” nessa questão do oferecimento de vagas no ensino superior privado e não defender os interesses das instituições privadas (*O Globo Brasília*, 2014).

É inegável a grande importância atribuída à Reforma Universitária pela mídia e no próprio discurso do governo e de seus representantes, no

período em que Tarso Genro esteve à frente do Ministério da Educação. No entanto, sua atuação não pode ser unicamente relacionada a ela. Uma característica marcante de Tarso é a capacidade de diálogo e de articulação, que esteve presente em sua atuação no Ministério, em relação aos vários projetos e programas já citados anteriormente.

## O legado da visão sistêmica de Tarso Genro

Se não tivermos um sistema de financiamento para ajudar na melhoria da qualidade de toda a educação, nada do que se fizer terá efeito.<sup>11</sup>

Um importante aspecto que merece destaque na gestão de Tarso Genro é sua visão sistêmica de educação, visão que perdurou e influenciou as ações dos ministros subsequentes a ele no Ministério da Educação. André Lázaro,<sup>12</sup> em depoimento sobre o período em que exerceu a função de diretor de Desenvolvimento e Articulação Institucional, na então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC), atribui a esse período a inauguração de uma integração de políticas que muito contribuiu para a melhoria da educação pública brasileira.

André Lázaro relata que, para se compreender a dinâmica da política educacional no governo Lula e sua repercussão, é preciso compreender a contribuição dada pelo ministro Tarso Genro. Sua visão sistêmica permitiu um olhar integrado das políticas existentes, fato que, anteriormente, parecia não existir.

Alguns pontos foram destacados por André Lázaro e reforçam a importância da visão sistêmica de Tarso Genro repercutindo,

---

11 Trecho da entrevista “Educação: projetos demais, verbas de menos” ao *Jornal da Tarde*, em 4/4/2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.4.7.11.54.13.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

12 Doutor em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), atualmente, professor adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). André Lázaro prontamente concedeu este depoimento. A experiência do trabalho desenvolvido por ele e sua atuação na gestão do ministro Tarso Genro e, posteriormente, do ministro Fernando Haddad, podem ser conferidas em entrevistas concedidas a publicações como *Cadernos Cenpec*, *Revista Tarefa* e *Revista Retratos da Escola* e em artigos acadêmicos publicados em parceria com Jorge Teles.

posteriormente, à sua saída. A elaboração de decretos presidenciais, resultado de intenso processo de negociação com os movimentos sociais, com o MEC e, com o governo; as resoluções do Conselho Nacional de Educação sobre educação nas prisões, educação do campo e, já no governo seguinte, resoluções sobre educação ambiental, educação em direitos humanos, educação indígena e educação quilombola. Some-se a isso, a realização de fóruns e conferências convocadas e promovidas pelo MEC, com a participação da Secad, cujas temáticas foram ampliadas dos já habituais fóruns estaduais do EJA, com os fóruns estaduais para educação do campo e educação das relações étnico-raciais; também, as diversas conferências realizadas como as Conferências Infanto-Juvenis de Meio Ambiente, a Conferência Nacional de Educação Escolar e Indígena, a Conferência Internacional de Educação de Adultos, esta última, em parceria com a Unesco e a participação de movimentos sociais, representantes dos fóruns de EJA e comissão nacional de EJA, em seu processo de planejamento; a existência de conselhos e comissões para tratar da diversidade em educação; a existência de instâncias formais de diálogo intergovernamental para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa-Família, Programa Mais Educação, e do permanente acompanhamento do Plano Nacional de Política para Mulheres.

A busca pelo exercício e manutenção de uma cultura dialógica, envolvendo diferentes setores da sociedade na atuação de Tarso Genro como ministro da Educação, é destacada por André Lázaro e se encontra registrada em documentos oficiais que apresentam resultados de processos bastante complexos, participativos, em que o Estado assumia a responsabilidade de convocar a sociedade organizada para debater a agenda e elaborar a política.

Vale ressaltar, no depoimento dado por André Lázaro, que nem sempre os temas apresentados e discutidos por ambos os lados, setores do governo e da sociedade civil, eram aceitos. O diálogo permanente com diversos segmentos da sociedade civil, com as universidades e entidades em prol da educação pública, foi uma característica marcante da gestão de Tarso Genro à frente do Ministério da Educação. Os programas

implantados constituem um importante legado para os ministros seguintes darem continuidade e fortalecer ações que permitam o acesso e a permanência dos estudantes da educação básica e superior à educação de qualidade.

Diante desse legado, é preciso considerar uma pendência, ainda de difícil solução: a questão da autonomia da universidade. Apesar de proposto em gestões anteriores, esse tema se caracteriza como de difícil consenso e que não avançou devido a uma crise interna da universidade pública, sobretudo das instituições federais.

Em seu pronunciamento durante o Seminário Internacional de abril de 2005, já referido anteriormente, o ministro Tarso Genro acentuou diversos ângulos dessa crise, entre eles, a necessidade de uma definição clara de autonomia. Ela não pode ser concedida por isonomia. Se há heterogeneidade entre as instituições e, portanto, níveis de desenvolvimento acadêmico e científico diferenciados, é preciso que cada autonomia seja feita com contrato social de deveres e obrigações a ser discutido e avaliado anualmente.

Tarso Genro, chamou ainda a atenção para um outro ponto crítico representado por diversas formas de corporativismo. Não há diferença entre o corporativismo “de direita! Ou de “esquerda”. Ele será sempre um momento organizativo primário da cidadania democrática. Porém, quando transgride para tornar-se uma proposta de organização da sociedade, uma forma de luta, embora o seu discurso possa ser diverso, ele é sempre o mesmo corporativismo, sendo hoje sua forma histórica concreta, a do corporativismo tecnocrático, que ora se apropria do discurso sindical, ora se apropria do discurso revolucionário para mobilizar consciências com base no romantismo revolucionário-proletário do início do século (GENRO, 2005).

Em suma, pode se afirmar que, além da contribuição de Tarso Genro sobre a necessidade de visão sistêmica da política educacional, devem ser destacadas duas realizações relevantes: o Prouni e o Sinaes. O Prouni, como parte de amplo processo da reforma do ensino superior, promoveu a democratização do acesso de jovens de baixa renda a este nível da educação por meio da oferta de bolsas em IES privadas;

e o Sinaes, com a missão de avaliar a qualidade do ensino oferecido constitui uma garantia para o exercício ético das IES públicas e privadas.

Por último, a presença de Tarso Genro no Ministério da Educação, com uma equipe de dirigentes de alto nível, entre eles, Fernando Haddad na Secretaria Executiva, Henrique Paim na Presidência do FNDE e Jorge de Almeida Guimarães na Capes, foi fundamental para inaugurar um dos períodos mais prósperos da política educacional. Assim sendo, o legado de Tarso Genro, projetar-se-á nos anos seguintes mediante a concretização de avanços relevantes que contribuíram para colocar a educação brasileira em estágio mais promissor de desenvolvimento.

### **Referências bibliográficas**

- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.096*, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2014.
- BROVETTO, J. Los nuevos desafíos em educación superior en América Latina. In: *Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior: tendências na Europa e na América Latina*. Brasília, DF: Inep, 2005.
- BUARQUE, C. Anorexia histórica. *Folha de S. Paulo*, 11 de outubro de 2004. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200409.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200409.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2014.
- FUNDEB: vitória da sociedade e do governo. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 18, n. 63, jul./ago. 2005.
- GENRO, T. A reforma da educação superior no Brasil. In: GENRO, Tarso et al. *Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior: tendências na Europa e na América Latina*. Brasília, DF: Inep, 2005.
- GENRO, T. *Gestão MEC*. Disponível em: <<http://tarsogenro.com.br/gestao-mec/>>. Acesso em: 6 maio 2014a.
- GENRO, T. A reforma da educação superior no Brasil. Conferência proferida no *Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior: tendências na Europa e na América Latina*. Disponível em: <<http://tarsogenro.com.br/conferencia-no-seminario-internacional/>>. Acesso em: 18 dez. 2014b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. *Educação superior*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em: 24 abril 2014a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior* (Sinaes). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/superior-sinaes>>. Acesso em: 24 abr. 2014b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. *Exame Nacional de Desempenho de Estudantes*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/enade>>. Acesso em: 24 abr. 2014c.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Discurso do ministro Tarso Genro na abertura do 7º MEC Debate. Brasília-DF, 28 de janeiro de 2004a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Discurso do ministro Tarso Genro. O ministro anuncia programa da Universidade para Todos. Brasília-DF, 16 de fevereiro de 2004b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Galeria de Ministros – Tarso Genro. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=945&id=13464&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=945&id=13464&option=com_content&view=article)>. Acesso em: 23 mar. 2014a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Prouni*. Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 24 abr. 2014b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Posições do ministro da Educação, Tarso Genro. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13464&Itemid=945](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13464&Itemid=945)>. Acesso em: 15 dez. 2014c.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. O debate da reforma universitária com a sociedade. *O Povo*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.12.13.19.8.9.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014d.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Público, gratuito e de qualidade. *Jornal do Brasil*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.12.16.18.17.49.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014e.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Reforma universitária em debate. *O Liberal do Pará*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.12.16.17.26.8.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014f.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Uma reforma urgente. *O Globo*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.12.30.15.46.3.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014g.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Expansão da educação superior com qualidade. *Caros Amigos*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.12.30.15.35.54.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014h.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Reforma universitária. *Jornal da Tarde*, São Paulo. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.12.30.11.21.22.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014i.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Choques e voluntarismo. *Revista Tendências & Debates, Folha de S. Paulo*, 19 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.10.20.15.5.23.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014j.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Pela universidade pública. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.1.27.16.53.20.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014l.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Tarso pretende ampliar acesso à Universidade. *Estado de S. Paulo*, 9 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.2.9.14.54.13.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014m.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Assessoria de Comunicação Social. Educação: projetos demais, verbas de menos. *Jornal da Tarde*, 4 de abril de 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.4.7.11.54.13.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014n.

MINISTRO define programa universidade para todos como “expropriação de vagas mediante indenização”, *Revista Adusp*, São Paulo, 09 de março de 2004.

MOTA, R. A construção participativa do anteprojeto de reforma da educação superior no Brasil. In: GENRO, Tarso et al. *Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior*: tendências na Europa e na América Latina. Brasília, DF: Inep, 2005.

PACHECO, E.; RISTOFF, D. Construindo o futuro. In: GENRO, Tarso et al. *Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior*: tendências na Europa e na América Latina. Brasília, DF: Inep, 2005.

PASSADA a artilharia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 de março de 2005.

PAULO RENATO está mal informado, reage Tarso. *O Globo Brasília*, Brasília, DF, 12 de novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.abrelivros.org.br/home/index.php/noticias/896-paulo-renato-esta-mal-informado-reage-tarso>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

PROUNI: dois pontos de vista. *Caros Amigos*. Disponível em: <[http://www.saci.ufscar.br/servico\\_clipping?id=15182](http://www.saci.ufscar.br/servico_clipping?id=15182)>. Acesso em: 18 dez. 2014.

PT enfrenta um contexto adverso. *O Globo RJ*, Seção O País, Rio de Janeiro, 7 de novembro de 2004.

ROSE, F. Estudantes elogiam ProUni. *O Estado de Minas*, Belo Horizonte, MG, 29 de março de 2005.

TARSO insiste em mais recursos para educação e cobra decisão de Lula. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 de março de 2005.

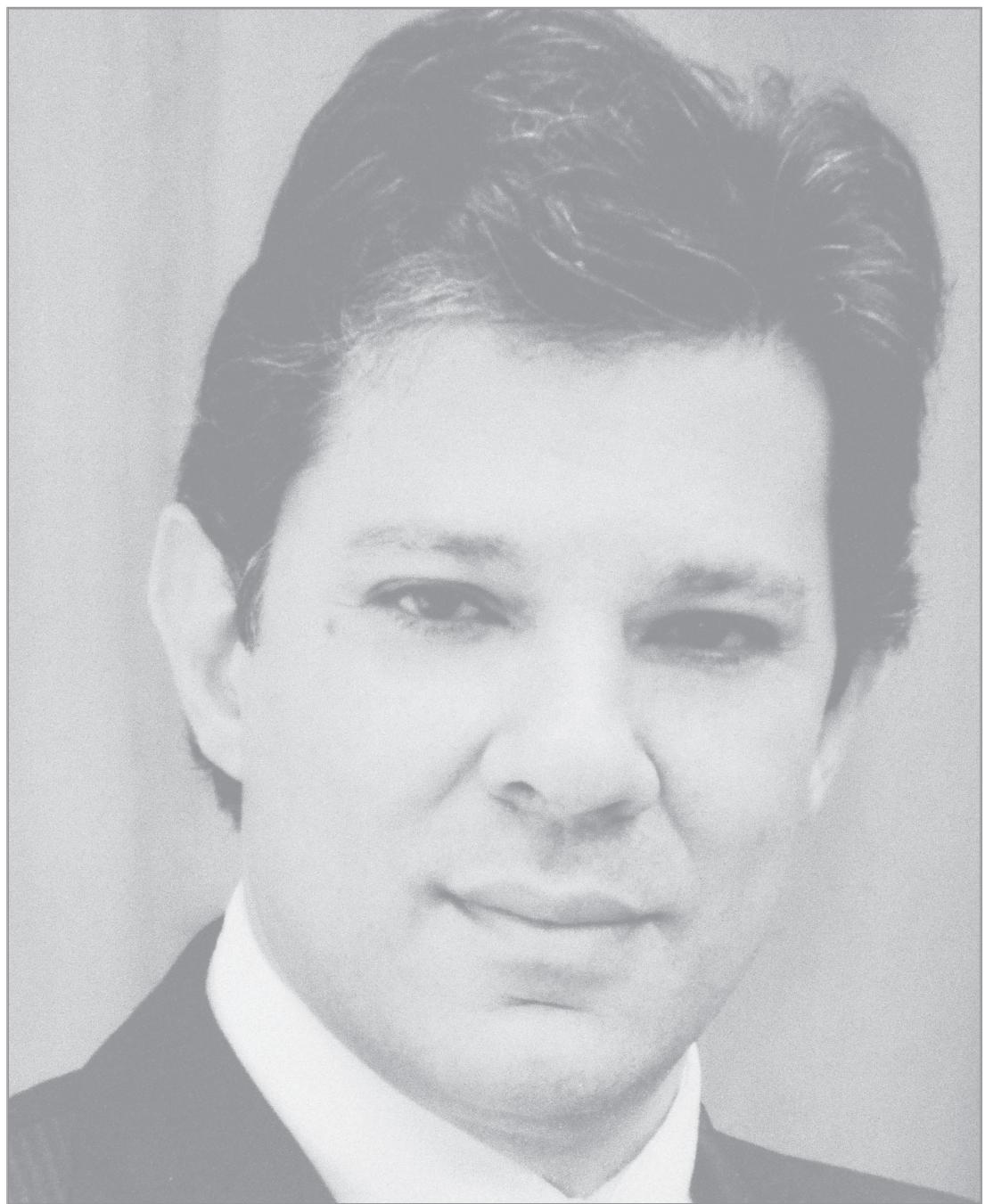
TRINDADE, H. Reforma e avaliação da educação superior. In: GENRO, Tarso et al. *Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior – tendências na Europa e na América Latina*". Brasília, DF: Inep, 2005.

TRINDADE, H. *Desafios, institucionalização e imagem pública da Conaes*. Brasília, DF: Unesco; MEC, 2007.

---

## **Capítulo VIII**

---



Fernando Haddad: Secretário Executivo do MEC e Ministro de Estado da Educação (29/07/2005 a 24/01/2012)

## **FERNANDO HADDAD: UM ESTADISTA DA EDUCAÇÃO?**

Célio da Cunha  
Marli Alves Flores Melo  
Gabriela Menezes de Souza  
Luiz Augusto Damasceno Brasil

### **Introdução: ideias e experiências**

Fernando Haddad, a convite de Tarso Genro, foi para o Ministério da Educação em fevereiro de 2004, para exercer a função de secretário-executivo, permanecendo nesse cargo até julho de 2005, quando foi nomeado ministro, em decorrência da saída de Genro para assumir a presidência do Partido dos Trabalhadores (PT). Foi ministro da Educação por quase oito anos, só deixando o MEC para se candidatar a prefeito da cidade de São Paulo, por força de um contexto partidário que o considerou a melhor opção política e técnica para enfrentar os complexos desafios da capital de São Paulo. Natural da cidade de São Paulo, onde nasceu em 25 de janeiro de 1963, iniciou seu itinerário educativo no Ateneu Ricardo Nunes (pré-escola e ensino fundamental), continuando no Colégio Bandeirantes, onde cursou o ensino médio. Em seguida, em 1981, foi aprovado para a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), concluindo sua formação universitária em nível de graduação, em 1985. Em seu tempo de estudos, na Faculdade do Largo São Francisco, foi militante da política estudantil, tendo sido eleito, em 1984, presidente do Centro Acadêmico XI de agosto. Nos anos seguintes, obteve o título de mestre em Economia (1990) e doutor em Filosofia (1996), com uma tese que estudou a trajetória do pensamento de Karl Marx até Habermas. Ingressou como professor da USP, no

Departamento de Ciência Política, em 1997. Trabalhou na Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de São Paulo, dirigida pela economista João Sayad, de 2001 a 2003, durante a gestão Marta Suplicy, sendo logo depois convidado por Guido Mantega para o cargo de assessor especial do Ministério do Planejamento.

Sua formação intelectual, como ele mesmo reafirmou, foi fortemente influenciada pela Escola de Frankfurt, sobretudo por Adorno, seu filósofo preferido, e, secundariamente, mas não tanto, pelo pragmatismo americano – Charles Sanders Peirce, J. Dewey, Herbert Mead, entre outros. Habermas tentou estabelecer a relação entre a tradição de Frankfurt e o problema americano. Disso resultou também sua admiração por Anísio Teixeira, declarada em entrevista (Haddad, 2013).

A trajetória de experiências e estudos de Fernando Haddad contempla uma permanente preocupação com o futuro do país. Como acadêmico, escreveu vários livros sob a inspiração do pensamento de Marx e das ideias socialistas, mas sempre com a lucidez de superar a encruzilhada ideológica e buscar alternativas possíveis. Também publicou muitos artigos em periódicos de grande circulação, sobretudo no jornal *Folha de S. Paulo*, que mostram um intelectual preocupado com problemas específicos da economia e da política. Nessa etapa de sua carreira, com pouco mais de 35 anos de idade e como professor de Ciência Política da USP, já era possível antever o acadêmico Fernando Haddad com a vontade de transpor para o plano das políticas públicas algumas evidências de seus estudos e pesquisas. Em um de seus artigos, por exemplo, comentando e discutindo os argumentos de um livro de José Luís Fiori para explicar como alguns países conseguiram superar a barreira que os separava dos mais desenvolvidos, ele concluía que nenhum havia seguido a agenda liberal. A superação das barreiras que possibilitava a entrada num círculo virtuoso decorria da conjugação de muitos fatores políticos, internos e externos, e econômicos, micro e macro, que compunham uma estratégia em parte antagônica e bastante menos simplória do que a sugerida pelo neoliberalismo de Adam Smith. Era preciso atualizar o debate, pois, o desenvolvimento sem a sua indispensável retaguarda social se tornava incompleto e

inoperante. Chega de fazer crescer apenas a parte do bolo que cabe aos bem-nutridos, acrescentava Haddad (Haddad, 1999).

A propósito dessa concepção de desenvolvimento, é oportuno registrar o recente estudo de Morais e Silva sobre o papel estratégico desempenhado pelo Estado no desenvolvimento dos Estados Unidos da América. Os pesquisadores procuraram mostrar o poder de intervenção do comando estatal na promoção do desenvolvimento e na regulação da vida social dos Estados Unidos da América (Moraes; Silva, 2013, p. 2), colocando em evidência a liderança do Estado para assegurar políticas de desenvolvimento que não excluem os direitos sociais dos trabalhadores.

Todavia, o mais expressivo do pensamento político e econômico de Fernando Haddad aparece em algumas de suas obras acadêmicas que se concentram, via de regra, nas ideias e nos pressupostos filosóficos do socialismo e das contribuições dessa vertente teórica para o desenvolvimento social e econômico do país. Em 1997, por exemplo, ele produziu um texto, *Em defesa do socialismo*, publicado no ano seguinte, por ocasião do 150º aniversário do *Manifesto Comunista de 1848*, de Karl Marx e F. Engels. Nesse emblemático texto de reflexão, Haddad procedeu a uma leitura contemporânea do Manifesto, propondo uma nova teoria de classes sociais que, mesmo mantendo a oposição entre proprietários e não proprietários, registra a heterogeneidade desta última, dividindo-a em forças produtivas, forças destrutivas e forças criativas. Sublinha que, como nenhuma das classes não proprietárias carrega consigo interesses universais, a única forma de construção de um projeto alternativo de sociedade passa pela elaboração de um discurso comum que contemple as peculiaridades de cada uma, que as projete para além delas mesmas. O novo socialismo não pode ser regressivo em nenhuma das três dimensões mencionadas (Haddad, 1998, p. 35-36). Paul Singer, prefaciando o livro, pergunta: “que programa de revolução social poderia unificar as classes não proprietárias, dadas as tendências excludentes da economia atual e alienante do correspondente sistema de representação política?” (Singer, 1998, p. 10). Ressalta, em seguida, que o mérito de Haddad consistiu em mostrar que é possível tratar dessas

questões em conjunto, com vistas a uma possível teoria da revolução social nos dias de hoje (Singer, 1998, p. 10).

Foi com essa bagagem de conhecimentos obtidos nos ambientes restritos da Academia e na trajetória de experiências públicas e privadas, como também no privilégio que teve de participar, nos anos de 1980, da campanha pelas Diretas-Já – período da história nacional de calorosos debates que ajudaram a engendrar o cenário que poderia ser construído com democracia e participação política –, que Fernando Haddad chegou ao Ministério da Educação (MEC), inicialmente como secretário-executivo e depois como ministro de Estado da Educação.

Como secretário-executivo de Tarso Genro, ele teve a oportunidade de levar avante uma proposta que havia concebido ainda como assessor especial do Ministério do Planejamento, qual seja a de conceber uma política de expansão da educação superior para dar acesso à universidade a alguns milhões de jovens que estavam tendo a oportunidade de concluir o ensino médio e que aspiravam à continuidade de estudos. As estatísticas mostravam, em termos de comparação internacional, a defasagem do Brasil no que se referia ao percentual de matrículas em cursos universitários, em relação aos nossos vizinhos do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O 1º Plano Nacional de Educação, 2001-2010, já havia percebido a desvantagem comparativa, chegando mesmo a estabelecer a meta de prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. Apesar da expansão do ensino superior ter sido significativa, sobretudo a partir do ano 2000, chegando a atingir, em 2004, 18,6% dessa faixa etária, ainda assim, observou Belloni, na avaliação do PNE conduzida pela Câmara dos Deputados, o Brasil, em termos de matrícula, continuava abaixo da maioria dos países latino-americanos. Essa mesma estudiosa afirmou, ainda, que a tendência de crescimento estava sendo superada pelo esgotamento de pagamento de anuidade por parte das classes médias (Belloni, 2011, p. 214). Se a própria classe média já vinha revelando essa impossibilidade, o que dizer dos segmentos jovens desfavorecidos que começavam a concluir em maior número o ensino médio?

Diante desse cenário, para atingir a meta estabelecida pelo PNE, evidenciava-se a necessidade de pensar e conceber um mecanismo inovador de financiamento. A ampliação de vagas nas universidades federais tinha limites e não poderia ajudar a reverter o quadro de exclusão de jovens aos estudos universitários. Foi a partir dessa constatação que Fernando Haddad concebeu e submeteu ao ministro Tarso Genro a proposta de ampliação de vagas nas instituições particulares mediante a compensação de isenção de impostos. Com a imediata percepção de Tarso Genro sobre o alcance social e político da proposta, ela haveria de se converter no Programa Universidade para Todos (Prouni), oficializado pela Medida Provisória nº 213/2004 e transformado na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

Com o objetivo de possibilitar o acesso à universidade de jovens oriundos de segmentos desfavorecidos da população – com renda familiar até um salário mínimo por pessoa –, com reserva, inclusive, de cotas para portadores de deficiência, afrodescendentes e comunidades indígenas, o Prouni, devido ao sucesso obtido em seu primeiro ano de execução, transformar-se-ia numa das principais bandeiras de projeção pública do MEC, contribuindo, posteriormente, para a ascensão de Fernando Haddad a ministro de Estado da Educação, em substituição a Tarso Genro, que deixou o MEC para assumir a presidência do Partido dos Trabalhadores (PT) e administrar a crise surgida em decorrência do chamado “mensalão”.

A crise do “mensalão” acabou contribuindo, de certa forma, para a nomeação de Haddad para o MEC. Como ele afirmou em entrevista aos autores do presente capítulo, o presidente Lula da Silva já conhecia seu trabalho, desde a Lei sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP), da qual ele havia sido um dos principais formuladores. Lula intuía que a crise ia passar. Transmitia confiança. Por isso, solicitou a Fernando Haddad não um programa, mas um plano de educação de longo prazo. Nesse momento, começa a nascer o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Haddad, 2013). Conforme o depoimento de Fernando Haddad, a crise política do PT foi seu grande aliado. Sem ela, não teria sido nomeado ministro da Educação. Ao mesmo tempo, o presidente

Lula deu a Haddad carta branca para lançar um grande plano que começou a ser elaborado no princípio de 2006. Na época, as pesquisas de opinião já sinalizavam a reeleição de Lula para presidente da República (Haddad, 2013).

A essa altura, também o discurso do presidente Lula, diferentemente dos primeiros tempos de seu governo, passou a conferir à educação uma posição de prioridade sem precedentes históricos. Desse modo, pode-se admitir a hipótese de que a crise do “mensalão” acabou por favorecer a política educacional, pois, a partir dela e da designação de Fernando Haddad para ministro da Educação, o presidente abriu um enorme espaço para permitir ao MEC atuação mais consistente e organizada na condução da política educacional. Desde então, o presidente Lula não perderia nenhuma oportunidade para sobrelevar a relevância da educação, seja nas mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional, seja em outras ocasiões, pela imprensa falada ou escrita. Luiz Inácio Lula da Silva se colocou como verdadeiro paladino da educação, procurando ressaltar a importância desta para o desenvolvimento do país e para a redução das desigualdades e injustiças.

### **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): concepção, fundamentos e linhas prioritárias**

Desse modo, com o aval direto do presidente da República, e contando com o apoio de diversas entidades públicas e privadas, organismos internacionais e representantes da comunidade acadêmica, Fernando Haddad lançou, em 24 de abril de 2007, na Presidência da República, com a presença do presidente Lula e de vários ministros de Estado, parlamentares, representantes de organismos internacionais, dirigentes da educação básica e do ensino superior, professores universitários e vários líderes da sociedade civil, em solenidade das mais concorridas, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estruturado em 25 metas que contemplavam todo o universo da educação básica, superior e da pós-graduação.

Em seu discurso, o presidente Lula definiu o PDE como o plano mais abrangente já concebido no país para melhorar a educação pública e promover a abertura de oportunidades iguais para todos, configurando-se como o início de um novo século na educação brasileira que irá assegurar a prevalência do mérito sobre a riqueza familiar, de forma a tornar realidade uma elite da competência e do saber, e não apenas uma elite do berço ou do sobrenome. O PDE teve origem na reflexão política de que o fortalecimento da educação é, antes de tudo, o fortalecimento da capacidade nacional de resolver os problemas do país. O PDE é resultado de ampla consulta a todos os setores comprometidos com a educação; irá garantir um aumento significativo de verbas e promover a modernização dos sistemas de educação; deverá assegurar, entre outras conquistas, a realização de um antigo sonho dos profissionais da educação, que é o piso nacional da categoria, e possibilitar a construção de um sentimento de autoestima e de consciência nacional. O presidente disse ainda que os ministros Guido Mantega e Paulo Bernardo, presentes à solenidade, nunca estiveram de mãos tão abertas para viabilizar a execução do Plano (Silva, 2014).

Com a palavra, Fernando Haddad sublinhou os fundamentos do PDE e sua concepção sistêmica. De fato, o PDE foi delineado com a preocupação de situá-lo numa perspectiva mais ampla do desenvolvimento do país. Entre as razões e os princípios que o inspiraram e o fundamentaram

[...] no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassam a execução de todos seus programas, reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo (MEC. PDE, 2007, p. 5).

Ademais,

O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. Esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade (MEC. PDE, p. 6).

O enlace entre educação e ordenação territorial sobressai como uma das diretrizes centrais do PDE, em face da necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais mediante o acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operada pelo conceito de arranjo produtivo (MEC. PDE, 2007, p. 6). Acrescente-se que o enlace entre educação e desenvolvimento mostrava-se essencial, na medida em que é por meio dele que se poderia visualizar e engendar as interfaces entre a educação e os demais setores de atuação do Estado. A relação recíproca entre a educação e o desenvolvimento só poderia ser estabelecida quando as ações do Estado estivessem alinhadas e as ligações entre elas pudessem ser fortalecidas, de forma a potencializar seus efeitos mútuos. Portanto, seria da sintonia entre as políticas públicas que dependeria a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o da educação (MEC. PDE, 2007, p. 7).

Essa concepção sistêmica do PDE, compreendendo inclusive a sintonia – há muito reivindicada – entre os diversos níveis e modalidades da educação, como também entre as políticas de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituiu, certamente, uma das tentativas mais consistentes para romper um dos

obstáculos centrais e históricos da educação brasileira que sempre foi a fragilidade dos planos anteriores no que diz respeito a uma visão mais profunda e abrangente dos diferentes “brasis”. Nesse sentido, talvez seja oportuno registrar que a experiência brasileira de planos de educação, desde o que foi tentado por Gustavo Capanema, em meados dos anos 30 do século passado, até o I Plano Nacional de Educação, aprovado no ano de 2000, não tem sido das mais promissoras, provavelmente devido a concepções parcializantes e fragmentadas dos desafios educacionais, como também devido à ausência de vontade política dos principais responsáveis pelo desenvolvimento do país. Sob esse prisma, o PDE, lançado em 2007, teve o mérito de ser idealizado com base numa concepção sistêmica e federativa, com o objetivo de evitar “falsas oposições” – como a oposição entre educação básica e superior, ensino médio e ensino técnico, pós-graduação e graduação, educação regular e especial ou os tradicionais conflitos entre os entes federativos. Seu objetivo de “promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis” (MEC. PDE, 2007, p. 10), evidenciou-se como avanço estratégico da política educacional. Segundo o próprio ministro Fernando Haddad, a visão sistêmica foi pensada para romper com a política de foco e de “cobertor curto”. Era necessário aumentar o cobertor mediante o aumento dos investimentos e a adoção de uma política integrada de educação, inclusive com a participação formal do Sistema S (Senai, Sesi, Senac), que foi uma conquista das mais relevantes para a política de educação profissional (Haddad, 2010, p. 19-20). Além disso, o PDE teve o privilégio de contar com o apoio irrestrito e direto da Presidência da República.

A tentativa do PDE de superar essas dicotomias talvez represente, como veremos adiante, um esforço sem precedentes na história educacional do país. Adicione-se que o PDE foi também um plano, mesmo com certo atraso, que deu vida ao I PNE, cujas avaliações de meia década e diversas outras considerações críticas, oriundas da imprensa, das universidades, de entidades da sociedade civil e dos

setores produtivos do país, vinham apontando e denunciando o estado crítico da educação brasileira, principalmente em relação à qualidade do ensino. O Brasil havia atingido metas expressivas em termos de quantidade, mas o padrão de qualidade mostrava-se crítico em face das necessidades de desenvolvimento do país e de sua inserção no plano internacional da economia. Em 2003, por exemplo, conforme a avaliação do I PNE,<sup>1</sup> conduzida sob os auspícios da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, chamaram a atenção do Parlamento os resultados alcançados pelo Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, 2003). No Brasil, essa avaliação foi realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio de questionário contendo 60 questões, que incluiu perguntas sobre Leitura, Ciências e Matemática, mas com predominância desta última. A despeito de leve melhoria do desempenho dos alunos brasileiros nas três áreas de conhecimento, o Brasil continuava distante dos países mais avançados, em 140 pontos, do primeiro colocado que foi a Finlândia com 543 pontos; foi o penúltimo colocado em Ciências (390); e o último colocado em Matemática, com uma diferença de 194 pontos em relação ao primeiro, Hong Kong, que obteve o escore de 550 pontos (Câmara dos Deputados, 2011, p. 38-39).

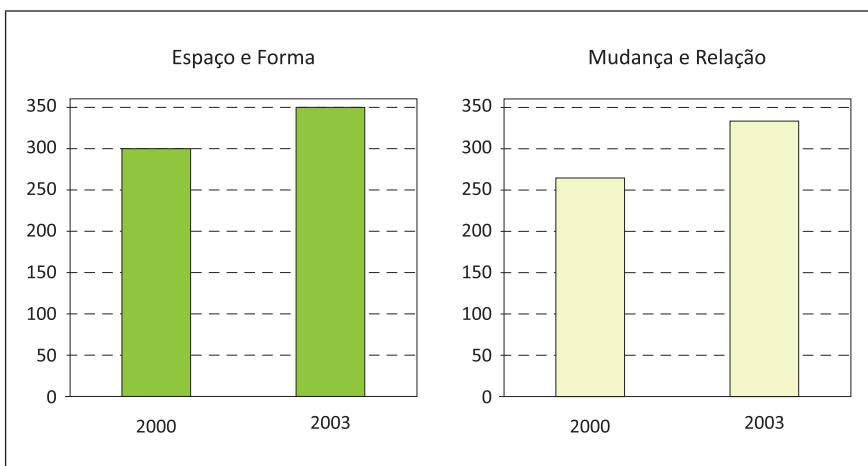
Todavia, é oportuno registrar que os resultados obtidos pelo Brasil na área de Matemática, no Pisa-2003, quando comparados com o Pisa-2000, indicaram avanços nas áreas 1 e 2 de Matemática, respectivamente Espaço e Forma e Mudança e Relação. Na escala geral de Matemática, o Brasil obteve 356 pontos, distante do chamado grupo de países da elite, integrado por 17 países,<sup>2</sup> com pontuações entre 509 e 550 (Pisa-2003). Registre-se, no entanto, que, numa relação de 10 países que lograram

---

1 Em cumprimento ao que determinava o art. 3º da Lei nº 10.172 (2001), de avaliação periódica do PNE pelo Congresso Nacional, a Comissão de Educação da Câmara Federal, sob a presidência do deputado Carlos Abicalil, realizou a primeira avaliação com base nos dados disponíveis de 2002 e 2003. Posteriormente, dada a necessidade de uma avaliação com dados mais recentes, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara procedeu, por solicitação de sua presidente, a deputada Neyde Aparecida, nova avaliação que foi feita por técnicos especializados da Consultoria Legislativa.

2 Países integrantes do grupo de elite do Pisa-2003: Hong Kong, Finlândia, Coreia do Sul, Países Baixos, Liechtenstein, Japão, Canadá, Bélgica, Macau, Suíça, Austrália, Nova Zelândia, República Tcheca, Islândia, Dinamarca, França e Suécia.

progresso, entre eles estava o Brasil, sendo os demais Bélgica, Canadá, República Tcheca, Alemanha, Coreia do Sul, Polônia, Portugal, Letônia e Liechtenstein. Nessas comparações é sempre necessário ponderar que as comparações internacionais precisam ser consideradas e que nenhuma avaliação é definitiva. Os avanços do Brasil em Matemática, no Pisa-2003, podem ser vistos no gráfico que segue:



**Gráfico 1 – Pisa-2000/2003 – Matemática: espaço e forma/mudança e relação**

Fonte: Pisa-2003.

A avaliação do I PNE conduzida pela Câmara Federal, por intermédio de várias audiências públicas e por estudos realizados no âmbito do poder legislativo, teve, entre outros pontos positivos, o de problematizar e elevar a consciência do Parlamento para a urgência da educação e, certamente, de ampliar o número de parlamentares preocupados com o futuro da educação nacional. Apesar dos progressos verificados na Matemática, a distância que nos separava dos países mais avançados era considerável. A avaliação da Câmara ajudou não apenas na construção de uma mentalidade mais madura do Parlamento, como também dos amplos segmentos da sociedade que tomaram parte nas audiências públicas e nos debates da Câmara Federal. Como o I PNE, aprovado pelo Congresso Nacional e posteriormente sancionado pela Presidência da República – porém, com vetos em artigos fundamentais para seu

êxito, sobretudo no que elevava os investimentos para 7% do PIB –, boa parte de suas metas ficaram comprometidas. Sua implementação foi marcada, como observou Luiz Dourado,

[...] pela ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas. O que, certamente, resultou em limites à concretização do plano, naturalizando, no campo, em novos formatos de privatização, sobretudo na educação infantil, na educação de jovens e adultos (EJA) e na educação superior, respaldada pela interpenetração entre a esfera pública e a privada (Dourado, 2011, p. 31).

Por sua vez, com o avanço da política de avaliação da qualidade da educação, tanto no plano nacional quanto no internacional, e maior divulgação pelos meios de comunicação de massa, as comparações internacionais passaram a ser pontos de referência para vários pronunciamentos de políticos oriundos de diversos partidos e de críticas feitas pela imprensa e por vários especialistas em educação pertencentes ou não às universidades. Oliveira, para citar um exemplo, em opúsculo lançado em 2006, criticava a ineficiência da educação nacional, afirmando que o sistema nacional é excludente, mais do que inclusivo, pois todo mundo entra e fica muito tempo na escola, mas poucos saem com diploma do ensino fundamental. Comparando os contingentes de alunos de 1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série, Oliveira concluiu que nas duas primeiras séries do ensino fundamental havia vagas suficientes para três coortes de idade. Todavia, a reprovação em massa continuava a ser a marca registrada da educação no Brasil. As escolas não estavam alfabetizando, mas reprovando (Oliveira, 2006, p. 16)

A acentuada repetência da educação brasileira já vinha sendo denunciada há vários anos por alguns estudiosos, entre eles, Maria Helena de Souza Patto e Sergio Costa Ribeiro. Maria Helena Patto, num dos livros mais importantes da educação nacional, *A produção do fracasso escolar*, publicado pela primeira vez em 1984, chamou a atenção para o fator discriminação social que estaria localizado na ossatura da

reprovação escolar. O fracasso da escola de educação fundamental se ancorava num discurso científico que, escudado em sua competência, naturalizava esse fracasso diante de todos os atores envolvidos, direta ou indiretamente, com o processo escolar. Uma arraigada visão das famílias pobres como portadoras de todos os defeitos morais e psíquicos estava orientando a ação das professoras e oferecia uma justificativa para a ineficácia da ação pedagógica que as dispensavam de reflexão e que vinha servindo de justificativa para a deficiência e a arbitrariedade. Essa visão preconceituosa, segundo Maria Helena Patto, encontrava apoio nos resultados de pesquisa que fundamentavam as afirmações de uma ciência que, tendo como álibi uma pretensa objetividade e neutralidade, elevava uma visão ideológica de mundo à categoria de saber (Patto, 1990, p. 346).

Por outra linha de raciocínio, de natureza mais quantitativa, Sergio Costa Ribeiro também deu uma contribuição importante para explicar o fenômeno da repetência. A partir de análise crítica dos métodos estatísticos que vinham sendo utilizados pelo MEC, ele constatou, no começo dos anos de 1990, que, apesar da expressiva matrícula no ensino fundamental, da ordem de 96%, ou seja, uma quase universalização, apenas a metade dos alunos chegava ao 6º ano devido à enorme repetência no 1º ano, que passava de 50%. Essa elevada taxa de repetência estava deformando as estatísticas, fazendo as autoridades enxergarem alunos novos onde o que existia de fato eram alunos repetentes em excesso, esvaziando as séries mais altas e retendo e concentrando alunos nas séries iniciais (nos anos iniciais) (Ribeiro, 1993, p. 216). Numa tentativa de explicar o que ele denominou de “pedagogia da repetência”, Ribeiro percebeu que a repetência na escola brasileira não existia somente nas escolas mais pobres, mas também nas escolas particulares e de elite. A prática da repetência estava na origem da escola brasileira, como parte intrínseca da pedagogia do sistema, aceita por todos como prática natural (Ribeiro, 1991, p. 9-10).

Desse modo, o PDE foi concebido para enfrentar, prioritariamente, o desafio da qualidade, ou seja, da acentuada repetência que vinha fragilizando a política de educação em sua dimensão qualitativa, nos

prejuízos decorrentes da lentidão do fluxo escolar, na autoestima e no financiamento. Para enfrentar esse enorme desafio, o Plano foi estruturado, a partir de uma perspectiva sistêmica e retroalimentadora, em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Na educação básica, deu destaque à formação de professores, ao piso salarial, ao financiamento (salário-educação e Fundeb), ao Ideb, ao planejamento e à gestão educacional. Em relação à formação de professores, maior atenção foi dispensada à Universidade Aberta do Brasil, ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) e ao Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). Em relação ao piso salarial, o PDE, em justo reconhecimento ao ministro Murílio Hingel, procurou dar seguimento ao Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, por intermédio da Emenda Constitucional nº 53/2006, resgatando compromisso histórico firmado no Palácio do Planalto, em 1994, entre o MEC, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional de Trabalhadores na Educação (CNTE) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub).

Sobre o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, firmado em 1994 e tantas vezes mencionado por Fernando Haddad, há um aspecto relevante que foi ressaltado por Jamil Cury em brilhante artigo sobre o entrelaçamento de três vertentes das políticas de financiamento em educação, ao longo da história. O Pacto representou a oportunidade para sair do estado de resultados intoleráveis do desempenho histórico da educação brasileira. Foi firmado por ocasião da realização da Conferência Nacional de Educação para Todos, em 1994, em que as temáticas-chave foram o Plano Decenal e a busca de um Acordo Nacional de Educação para Todos. Por um inédito consenso, emergiu do Acordo o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, com vários compromissos assumidos, seja por associações e corporações educacionais, seja por entidades governamentais de todos os entes federativosA tradução do Pacto de 1994, por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

Valorização do Magistério (Fundef), em que pese uma menor disposição para o diálogo, representou para Cury, maior disciplinamento dos recursos vinculados e subvinculados. Cury argumenta, ainda, que duas iniciativas que se seguiram buscaram recuperar aspectos, sem abandonar os pontos positivos advindos do Fundef. Foram elas, respectivamente, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), que preservou pontos positivos do Fundef, ampliou sua abrangência para toda a educação básica e estabeleceu prazo para o piso salarial do magistério; e o PDE, no qual o MEC assumiu um protagonismo compartilhado com os poderes de outros entres federativos, pactuando metas objetivas por adesão, com o foco voltado para a aprendizagem e seus resultados e com o apoio da formação continuada. E se as metas estabelecidas pelo PDE forem realmente atingidas, com a União cumprindo seu papel nesse novo pacto, certamente será possível ao país vislumbrar um direito proclamado como direito social (Cury, 2007, p. 847-49).

No artigo, Jamil Cury defendeu com sólidos argumentos que a presença do Estado no ordenamento estatal do financiamento à educação, cujo desfecho maior foi o Artigo 212 da Constituição de 1988, possibilitou a passagem do Estado liberal clássico para o Estado socioassistencial. Desse modo, observou Cury:

É da passagem do Estado liberal clássico para um Estado social, enfaticamente rejeitada por Hayek e seus discípulos, que se fez presente, no mundo capitalista, a coexistência das normas advindas do direito público com as do direito privado. É dela e das lutas que fizeram dela uma conquista que o Estado pôde interferir no sistema contratual de mercado e impor direitos sociais ao lado dos direitos civis e políticos ou fazê-los tensionados por coexistirem entre si (Cury, 2007, p. 851).

Continua Cury com argumentação de inegável alcance político e social para as políticas de educação:

Nessa linha de argumentos torna-se bastante improcedente acoimar o conjunto das políticas educacionais, no Brasil, como sendo caudatárias de um conservadorismo liberal. As reservas constitucionais do financiamento vinculado, a gratuidade do ensino oficial, o universalismo do direito ao ensino fundamental, seu caráter obrigatório para as pessoas de 6 a 14 anos e a competência privativa da certificação oficial para efeito de validade nacional não só contêm um horizonte equalizador, como também são amortecedores de políticas outras, tendentes a um conservadorismo social. O impacto das políticas liberalizantes em relação a direitos sociais torna-se diferenciado quando estes são protegidos por um ordenamento jurídico, cuja sustentação é a Constituição, que tem atrás de si uma longa história de pleitos, exigências e lutas (Cury, 2007, p. 851).

Sob a ótica do pensamento de Jamil Cury, pode-se afirmar que, decorridos alguns anos de vigência do PDE, boa parte de suas metas foram não somente atingidas, como veremos no decorrer deste capítulo, como também o direito à educação foi consideravelmente ampliado, sobretudo pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que determinou a obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos de idade. Essa emenda só se tornou possível com o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU), em 2009, que possibilitou retornar ao MEC recursos que foram retirados em fins de 1994.

Durante uma das audiências públicas promovidas pela Câmara Federal para a extinção da DRU, o ministro Fernando Haddad fez, talvez, um de seus mais emblemáticos e corajosos pronunciamentos em defesa do direito à educação. Discorrendo sobre a importância de sua extinção para viabilizar o aumento dos investimentos em educação, ele discordou publicamente de alguns de seus colegas economistas que defendiam a tese de que o problema educacional era, predominantemente, de gestão e não de recursos. Haddad contra-argumentou perguntando se seria possível assegurar uma boa educação básica ao custo de R\$ 1.500,00

por ano, enquanto países como a Finlândia e a Coreia do Sul chegavam a gastar 6 a 8 mil (Haddad, 2009).

Quanto ao direito à educação, o PDE reconheceu as contribuições do Fundef e projetou sua continuidade e ampliação por intermédio do Fundeb, de modo a incluir a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. A aprovação do Fundeb aumentou e fortaleceu o compromisso da União com a educação básica. A média de complementação do Fundef aos estados e municípios no montante de R\$ 500 milhões, passou para R\$ 5 bilhões. Também a arrecadação do salário-educação, mediante revisão da metodologia de cálculo conduzida por Henrique Paim ao tempo em que presidiu o FNDE, saltou de R\$ 3,7 bilhões, em 2002, para R\$ 7 bilhões, em 2006; no tocante à política de avaliação, a gestão Haddad não somente deu continuidade a muitos programas e projetos anteriores, como introduziu várias inovações no sentido de conferir maior abrangência e confiabilidade aos indicadores do desempenho educacional.

Uma das inovações estruturantes do PDE foi a criação, em 2007, pelo Inep, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que possibilitou diagnóstico mais preciso quanto à qualidade do ensino e, por conseguinte, do próprio desempenho do PDE/PNE. Esse índice de qualidade foi concebido a partir das médias de desempenho da Prova Brasil e dos resultados do rendimento escolar. Em decorrência, o Censo Escolar continuou a ser feito, não mais por escola, mas por aluno, mudança que permitiu, de acordo com o PDE, que os dados do fluxo não mais fossem estimados por modelos matemáticos, mas baseados em dados individualizados sobre promoção, reprovação e evasão de cada estudante. De 200 mil formulários preenchidos à mão pelo Censo Escolar, o Programa Educacenso evoluiu para 50 milhões de registros *online*, aluno por aluno, numa sistemática tanto quanto possível submetida à prova de erros e de fraudes (MEC. PDE, 2007, p. 21). Em termos de planejamento, o Ideb teve a vantagem de possibilitar a verificação do desempenho escola por escola, permitindo, por conseguinte, o planejamento por metas das instituições escolares, ensejando, assim, melhor qualidade do processo de monitoramento,

com a indicação, entre outras medidas, das providências que deveriam ser tomadas por estados e municípios para a consecução das metas fixadas.

O aumento das dotações federais para a educação e a criação do Ideb, como principal indicador da qualidade do ensino, foram decisivos para a operacionalização do PDE por intermédio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, constituído por 28 diretrizes orientadoras, compreendendo os diversos níveis e modalidades da educação. Entre as diretrizes mais importantes do PDE em relação à educação básica, deve-se destacar o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). Ambos serão objeto, neste capítulo, de considerações sobre o desempenho com base em estudos no âmbito do MEC, ou elaborados no âmbito dos programas de pós-graduação e pesquisa em educação das universidades do país.

No que se refere à educação superior, o PDE estabeleceu as seguintes orientações e princípios: a) expansão da oferta de vagas, vinculada à garantia de qualidade, pois, somente 11% dos jovens de 18 a 24 anos estavam conseguindo ingressar na universidade e demais instituições de educação superior; b) incentivo à inclusão social, de forma a evitar o desperdício de talentos de grande contingente de jovens historicamente excluídos pelo filtro das condições econômicas; c) ordenação territorial, de modo a criar oportunidades para os jovens das regiões mais distantes dos grandes centros urbanos; d) e, por último, o princípio do desenvolvimento econômico e social como estratégia formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como fator indispensável para a produção científica e tecnológica, ou como componente-chave da ideia do projeto de Nação (MEC. PDE, 2007, p. 26).

Todos esses princípios e orientações nortearam questões e desafios da educação superior brasileira que podem ser considerados de grande alcance para o país, entre os quais se pode salientar a expansão da política de inclusão de segmentos social e economicamente desfavorecidos e a ordenação territorial. O PDE faz, ainda, referência ao projeto de lei de reforma universitária enviado ao Congresso Nacional durante a gestão do ministro Tarso Genro e que foi objeto de vários debates públicos.

O projeto propunha, segundo o PDE, um patamar mínimo de recursos para garantir o financiamento estável das universidades federais, de forma a recuperar o dispositivo que havia sido vetado na aprovação do PNE, num sentido dinâmico para premiar o mérito institucional, sem o qual a autonomia universitária prevista na Constituição de 1988 e na LDB não teria suporte material. Previa também a regulação do setor privado, visando disciplinar a expansão desordenada e a crescente desnacionalização da educação superior (MEC. PDE, 2007, p. 26).

Devido à prioridade atribuída à expansão de vagas nas universidades federais, à inclusão social e à ordenação territorial, a política de educação superior proposta pelo PDE deu grande primazia ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e ao Programa Universidade para Todos (Prouni), programas que haviam sido criados anteriormente. Em relação ao primeiro, o objetivo foi aumentar o número de matrículas nas universidades federais mediante a melhoria da infraestrutura e das condições para a oferta de novos cursos e a expansão de vagas dos já existentes. O Reuni, de acordo com o PDE, deveria ser o instrumento para expandir e defender a universidade pública, propiciando, além disso, que cada instituição pudesse construir autonomamente seu caminho de desenvolvimento no instante em que, em plena revolução da ciência e da tecnologia, as fronteiras entre áreas de conhecimento revelavam-se crescentemente tênues, com novas possibilidades de formação se delineando e se mostrando à vista (MEC. PDE, 2007, p. 28), por força mesmo de mudanças estruturantes vigentes na economia e na sociedade, em escala mundial.

Quanto ao Prouni, o êxito alcançado desde sua criação, em 2004, como política para assegurar o acesso à educação superior de milhares de jovens oriundos de segmentos sociais com diferentes situações de dificuldades socioeconômicas, o credenciou a continuar e se expandir, convertendo-se em política privilegiada de democratização do acesso. Nos primeiros três anos de vigência do programa, foram concedidas, aproximadamente, 300 mil bolsas, sendo 40% delas destinadas a afrodescendentes e indígenas, inclusive nos cursos tradicionalmente de alta procura como medicina, direito e engenharia. É importante

sublinhar que a nota mínima do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) exigida foi estabelecida em 45 pontos, porém a nota média dos estudantes que foram contemplados com bolsa foi além de 60 pontos e se manteve sempre superior à pontuação obtida pelos alunos egressos de instituições privadas de ensino (MEC, PDE, 2007, p. 29). Em outra parte do presente capítulo, será examinado o desempenho dos bolsistas do Prouni em comparação com os alunos não bolsistas.

Outras linhas de política educacional no âmbito do ensino superior que mereceu a devida atenção do PDE foram a avaliação e a regulação. Procurou-se dar continuidade, como veremos adiante, às diretrizes estabelecidas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), para assegurar visão de conjunto entre os três componentes do sistema, quais sejam, a avaliação institucional, a avaliação de cursos e a avaliação do desempenho dos alunos. Nessa linha, importa mencionar que o Provão, em que pese o avanço que representou, não contemplava todo o universo de estudantes do ensino superior. Por seu turno, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), tornando-se obrigatório, foi bem mais abrangente e, integrado aos demais componentes – avaliação e autoavaliação, institucional e de cursos –, passou a contribuir, como havia sido previsto pelo Sinaes, para uma compreensão não fragmentada dos desafios da educação superior.

Quanto à educação profissional e tecnológica, o PDE deu continuidade às ações anteriores, sobretudo no que diz respeito ao Plano de Expansão da Rede Federal e projetou novas perspectivas, notadamente com referência à proposta de transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets), com o objetivo de oferecer educação profissional e tecnológica em diversos níveis e modalidades. Além disso, os Ifets teriam também a responsabilidade de “oferta do ensino de ciências nas escolas públicas, oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de física, química, biologia e matemática” (MEC, PDE, 2007, p. 33).

Mereceu destaque ainda no PDE uma das pendências educacionais históricas e das mais urgentes que foi a da Educação de Jovens e Adultos – Profissionalizante (EJA Profissionalizante), aproveitando a experiência do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica (Proeja) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem). A profissionalização de vários milhões de jovens e adultos que, por diversos motivos e condições sociais e econômicas, não alcançaram a escolarização básica na idade apropriada, continuava a incomodar e se colocar como um dos grandes desafios da política educacional. Uma parte ponderável desse contingente já está inserida no mercado de trabalho e não dispõe de tempo para estudo, havendo a urgente necessidade de concepção de alternativas pedagógicas para viabilizar um padrão de escolarização básica, mediante o aproveitamento de conhecimentos obtidos por vias não formais e informais e, dessa forma, atenuar o risco de perda de emprego devido à insuficiência de escolarização.

Por último, com referência à política de alfabetização, a proposta do PDE foi, malgrado muitas opiniões discordantes devido à baixa efetividade de programas anteriores, retomar o Programa Brasil Alfabetizado, criado por Cristovam Buarque ao tempo em que foi ministro da Educação, com o argumento de que o Estado brasileiro tem o dever moral de explorar todas as possibilidades de superação do problema do analfabetismo. A saída que o PDE apontou com a nova versão do programa foi a de aprofundar a visão sistêmica da educação, integrando, em cada município, a alfabetização à EJA (MEC, PDE, 2007, p. 36). A centralidade do combate ao analfabetismo deveria recair nas regiões mais pobres, sobretudo o Nordeste, pois dos mil municípios com baixo Ideb, 80,7% estavam localizados nessa região (MEC, PDE, 2007, p. 36).

A implementação do PDE passou a contar com o apoio direto do presidente da República, que, no discurso feito por ocasião da solenidade de seu lançamento, em abril de 2007, finalizou seu pronunciamento, assim se expressando:

Eu queria concluir dizendo para vocês, deputados, senadores, educadores, empresários da educação, ministros, que, possivelmente, a gente saia daqui sem ter a dimensão do que fizemos neste salão, no Palácio do Planalto. E, possivelmente, somente nos debates aguerridos que haveremos de ter dentro do Congresso Nacional para aprovar Projetos de Lei – nenhuma Medida Provisória, só Projeto de Lei, Arlindo e Renan<sup>3</sup> não poderão fazer nenhuma crítica dessa vez –, somente nos debates, é que, possivelmente, nós, governantes, deputados, senadores e a sociedade, venhamos a descobrir o passo gigantesco que demos hoje (Silva, 2007).

Nessa solenidade, o ministro Fernando Haddad, em seu longo e vibrante discurso, sublinhou alguns pontos que importa assinalar pela importância que possuem no marco de sua presença no MEC e da própria evolução das ideias pedagógicas no Brasil. Excertos desse discurso revelam o alcance de seu pensamento e de suas propostas (Haddad, 2007):

Se nós pudéssemos sintetizar numa palavra, numa expressão, o PDE ora enunciado, eu diria que ele é a tradução legítima daquilo que eu e o ministro Tarso Genro, atual ministro da Justiça, e a nossa equipe, que se mantém nos últimos três anos, fizemos questão de, junto com os educadores de todo o país, de secretários municipais a reitores, defender como conceito estrutural do sistema educacional brasileiro, que vem a ser a visão sistêmica de educação.

[...]

Nós não podemos mais conviver com crianças sendo transportadas em carrocerias de caminhão, sendo

---

<sup>3</sup> O presidente Lula se referia ao deputado Arlindo Chinaglia e ao senador Renan Calheiros, presentes à solenidade de lançamento do PDE.

transportadas em veículos sem a menor segurança para transporte de pessoas, quanto mais de crianças.

[...]

Os pilares de sustentação desse projeto passam por financiamento adequado e responsabilização dos agentes públicos que comandam o sistema educacional, passam pela formação de professores, pela valorização do magistério e pela mobilização das comunidades.

[...]

No campo da educação básica, o decreto mais importante que o presidente da República assina hoje é aquele que estabelece o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O que vem a ser esse Plano de Metas? Graças ao trabalho técnico elaborado pelo nosso instituto de pesquisas, o Inep, nós conseguimos conjugar dois indicadores que medem a qualidade da educação. O primeiro de fluxo e o segundo de desempenho nos exames nacionais de educação.

Sobre o fluxo, senhor presidente, eu gostaria de dizer que nós temos que desmontar duas indústrias que se criaram no país. De um lado, a indústria da repetência e, de outro, a indústria da progressão automática. Nenhuma das duas nos interessa. Nós temos que criar um sistema desenvolvido de educação, pelo qual todos os alunos progridam, mas progridam aprendendo.

[...]

Eu gostaria de fazer referência à questão do financiamento. Nós estabelecemos um indicador de desenvolvimento da qualidade da educação básica para todos os sistemas municipais do país. E o que se constata, senhores, é que não se encontra uma única cidade pobre, entre aquelas com melhores indicadores de qualidade, e não se encontra

nenhuma cidade rica, entre aquelas com os piores indicadores de qualidade.

[...]

Porque no caso da educação no campo, antes de cobrar, senhor presidente, nós temos que estender as mãos. Nós temos que fazer chegar a essas escolas, por um bom tempo, os recursos financeiros necessários para equipá-las, para tornar a sua infraestrutura digna do recebimento de professores e alunos, para garantir as condições mínimas e adequadas, para que aquele estabelecimento receba, aliás, o nome de escola pública.

[...]

No caso da alfabetização, nós estamos fazendo uma mudança muito significativa no desenho do Brasil Alfabetizado. O que nós queremos daqui para frente é que os professores da rede pública sejam os professores alfabetizadores. A meta do Brasil Alfabetizado é credenciar 100 mil professores bolsistas, que receberão, em conta corrente própria, a bolsa prevista no programa.

[...]

Nós, a muitas mãos, criamos um novo conceito pedagógico da educação profissional que é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Nós queremos, senhor presidente, que essas 150 escolas tenham um novo perfil acadêmico, um perfil que atenda à educação básica, um perfil que forme professores, sobretudo nas áreas de física, química, biologia e matemática.

[...]

Na área da educação superior, os desafios não são menores. Nós, em parceria com a Andifes – eu cumprimento o reitor Paulo Speller, presidente da Andifes, aqui presente –, resolvemos encarar um desafio, um desafio enorme,

reitor, que é o de reestruturar, do ponto de vista acadêmico, as nossas instituições para que possamos cumprir esse desafio colocado pelo presidente da República, de acolher um número muito maior de jovens brasileiros nas nossas universidades.

[...]

Eu gostaria de dar, em primeira mão, e agradeço aos ministros Guido Mantega e Paulo Bernardo por esse ato corajoso de confiança nas universidades federais. A área econômica resolveu reunir esforços junto com o MEC para caminharmos num tema que é caro à nossa universidade, que é a questão da autonomia universitária. Presidente, reitor Paulo Speller, assinar um decreto que durante dois anos foi discutido no âmbito do governo, que é um decreto que recebeu a alcunha apropriada de “faxina da Andifes”, um decreto que remove uma série de penduricalhos que inibia o exercício da autonomia por parte das nossas instituições.

[...]

O MEC, como sempre esteve, continuará aberto a sugestões e, se nós pudermos aperfeiçoar o nosso trabalho, nós não relutaremos em admitir eventuais falhas para que esse plano possa ser abraçado por todo o país como um plano de Estado ou um plano de uma geração e não um plano de partido ou um plano de governo.

Em que se contabilize a dimensão emocional por ocasião do lançamento do PDE, que veio em socorro do PNE, que estava fragilizado, pode-se afirmar que o Plano, interligando, numa visão sistêmica, diretrizes e ações que contemplavam o enfrentamento de desafios crônicos da educação brasileira, como os da repetência, da inclusão social e da educação profissional e tecnológica, podendo contar ainda com o apoio político e econômico do presidente da República,

como também dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, representou, historicamente, a melhor das tentativas para superar o atraso educacional do país. A implementação desse plano poderia facilitar a inserção do país em contexto de luta mais organizada em prol de mudanças e transformações que haviam se tornado imperativas, devido às novas condições socioeconômicas, de dimensão planetária.

No discurso do ministro Fernando Haddad, há um lado conceitual que se torna oportuno comentar. Ao dizer que é preciso, em primeiro, lugar “estender as mãos” para depois cobrar, Haddad demonstrou sensibilidade em relação aos diversos “brasis” da educação nacional que lutam – e que continuam a lutar – para oferecer o melhor que possuem para melhorar a qualidade da educação. E, em boa parte dos casos, o melhor que possuem os professores é ainda muito pouco diante de um novo mundo dominado pela ciência e pela técnica que está surgindo. Esse muito pouco que possuem é o fruto de omissões que há séculos perseguem a educação nacional.

E, assim sendo, o ministro Fernando Haddad, tendo cumprido a missão que lhe dera o presidente Lula, de liderar a elaboração de um plano ousado para a educação e com a convicção de que o discurso do presidente da República representava muito mais do que palavras, mas, acima de tudo, um compromisso com a Nação e com a sua própria história de vida, começou a implementar o PDE com amplo apoio de segmentos expressivos da sociedade brasileira e também do Congresso Nacional. Adicione-se um componente importante para o êxito do PDE, que foi a lucidez do ministro na composição de sua equipe técnica. A designação, por exemplo, de Henrique Paim para a Secretaria-Executiva do Ministério e a continuidade de Jorge Guimarães na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), além de outros técnicos competentes que foram nomeados para ocupar a titularidade de outros setores do MEC, como Nelson Maculan, na Secretaria de Ensino Superior (Sesu); Reinaldo Fernandes, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Maria do Pilar Lacerda, na Secretaria de Educação Básica (SEB); André Lázaro, na então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

(Secad), hoje Secadi, com o acréscimo da Inclusão; e Nunzo Briguglio Filho, na Assessoria de Comunicação Social (ACS).

A partir dos eixos norteadores e das razões e dos princípios que deram sustentação ao PDE, foram previstas várias ações, abrangendo todos os graus e modalidades do ensino. Para efeito do presente capítulo, foram escolhidos os programas, projetos e iniciativas que contemplam alguns dos princípios e diretrizes orientadoras do PDE, considerados fundamentais em direção a uma política de educação de Estado:

- Cooperação federativa;
- Magistério, qualidade e inclusão na educação básica;
- Democratização, qualidade, inclusão social e avaliação da educação superior;
- Educação profissional e tecnológica;
- Financiamento e gestão.

## **Cooperação federativa**

A gestão Fernando Haddad promoveu avanços significativos em relação ao regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Há mais de 80 anos, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, divulgado ao povo e à Nação em 1932, indicava a necessidade de um regime de cooperação entre os entes federados. Fernando de Azevedo, que o redigiu, tinha consciência de que o caminho mais seguro para assegurar a unidade da educação nacional estaria na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, por intermédio de uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, cabendo ao governo central, pelo Ministério da Educação, zelar pelos princípios e orientações da Constituição e das leis ordinárias, socorrendo onde houvesse deficiência de meios e facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural das unidades federadas. Essa obra imensa de unidade educativa que a União deveria realizar, sob pena de perecer como nacionalidade, sublinhava Fernando de Azevedo no documento histórico de 1932, manifestar-se-ia como uma força viva,

um espírito comum, um estado de ânimo nacional, em regime de livre intercâmbio e cooperação (Azevedo, s/d, p. 69).

Entretanto, devido aos longos anos de regimes de exceção, de 1937 a 1945 e de 1964 a 1984, a política de construção de uma unidade educativa, respeitando a doutrina federativa, mas com base em um plano comum coordenado pela União, diferentemente da descentralização inaugurada pelo Ato Adicional de 1834, só seria possível após a Constituição de 1988, acertadamente chamada por Ulysses Guimarães de “A Constituição Cidadã”. Essa Carta Magna, ancorada e fundamentada pelos anos de luta em favor da redemocratização, constituiu um divisor de águas na história política do país. Teve, entre outros, o mérito de inaugurar uma fase de mudanças, não mais impostas pelo autoritarismo histórico, porém, discutidas em regime de livre confronto de ideias e de opiniões que só em tempos de democracia se torna viável.

A Constituição de 1988, ao mesmo tempo que ampliou os recursos vinculados pela Emenda Calmon e concedeu ampla autonomia aos estados e municípios, estabeleceu, em seu Artigo 23, a necessidade de divisão de responsabilidades em vários setores, inclusive no da educação. Mas esse artigo nunca foi regulamentado, o que deu origem a muitas distorções e desvios de recursos, sobretudo nos municípios que mantinham poucas escolas, mas que estavam constitucionalmente obrigados a aplicar o mínimo de 25% estabelecido pela Constituição.

Um dos passos mais importantes para a superação desse obstáculo foi dado pelo Fundef, criado ao tempo do ministro Paulo Renato de Souza (1996) e que pode ser visto como uma das medidas mais acertadas em termos do regime de colaboração. A criação de um fundo contábil único para a redistribuição dos recursos de acordo com o número de matrículas nas escolas estaduais ou municipais, acrescido da possibilidade de complementação pela União aos entes federados que não atingissem o patamar mínimo fixado por aluno, estabeleceu uma regra importante para o diálogo e o entendimento entre os entes federados. Em outras palavras, para o fortalecimento da doutrina federativa.

No entanto, o Fundef compreendia somente a redistribuição de recursos para o ensino fundamental. Sua transformação em Fundeb, por

intermédio da Emenda Constitucional nº 53/2006 – no período em que o ministro da Educação era Tarso Genro e o secretário-executivo era Fernando Haddad – e posterior regulamentação pela Lei nº 11.494/2007, com Fernando Haddad já como ministro, traduziu-se em mais alguns degraus percorridos na luta iniciada pelos pioneiros do Manifesto de 1932. A aprovação do Fundeb foi, e não se pode negar, como lembrou Carlos Abicalil, o “aprofundamento do regime de cooperação entre os entes federados, no cumprimento do Artigo 23 da Constituição Federal e da colaboração entre os sistemas de ensino, de acordo com o Art. 208 da mesma Carta Magna” (Abicalil, 2005, p. 135).

A ampliação do Fundef para Fundeb, de modo a abranger toda a educação básica, revestiu-se de visão altaneira de todos os que participaram dessa conquista, no sentido de começar a colocar o Brasil no circuito contemporâneo de avanços educacionais e, por conseguinte, também culturais. Outras medidas lideradas por Fernando Haddad inserem-se, também, no plano dos avanços do regime de cooperação. É oportuno, a essa altura, um rápido parêntese para dizer que, embora seja reivindicado por vários estudiosos e políticos, possivelmente, um projeto de regulamentação do Artigo 23 da Constituição de 1988 – no contexto federativo da República brasileira, considerando, ainda, o atraso nas reformas políticas – dificilmente teria uma tramitação sem obstáculos. Nunca se pode esquecer que uma das contribuições fundamentais do pensamento sociológico de Florestan Fernandes é a tese da “demora cultural”. As mudanças nem sempre ocorrem simultaneamente nas várias esferas. A plenitude da doutrina federativa requer dos entes federados uma consciência mais profunda sobre o sentido de nacionalidade. Por isso, Fundef e Fundeb sobressaem como avanços estratégicos em direção a uma etapa mais adulta do regime de cooperação.

Na esteira de conquistas graduais, o PDE e seus desdobramentos lograram promover avanços importantes que devem ser considerados. Fernando Haddad, ao adotar uma concepção sistêmica do plano lançado em abril de 2007, tinha clareza de que essa visão de planejamento poderia contribuir para uma maior sintonia de propósitos entre as três

instâncias da gestão educacional, inclusive com vistas à redução das desigualdades e assimetrias existentes no país. O enlace almejado pelo PDE, por exemplo, entre educação e ordenação territorial configura-se como uma visão estadista da realidade nacional. Ela significa a lucidez de uma política educacional para enfrentar o desafio não somente dos “dois brasis”, para lembrar o excelente clássico de Jacques Lambert, mas dos vários brasis secularmente esquecidos e tão brilhantemente caracterizados por escritores como Euclides da Cunha, Monteiro Lobato, Graciliano Ramos, João Guimarães Rosa e tantos outros que ajudaram o país a se debruçar e a refletir sobre suas carências estruturais. Como consta do próprio Plano:

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do país. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre a dimensão educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo (MEC. PDE, 2007, p. 6).

E para deixar evidente que o PDE não seria um plano a mais, no mesmo dia de seu lançamento, o presidente da República assinou o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, instituindo o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e estabelecendo critérios e mecanismos para a implementação do PDE, em regime de cooperação federativa. Nesse decreto ficou estabelecido (Artigo 3º) que a qualidade da educação básica seria aferida com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos constantes do Censo Escolar e do Saeb (Aneb e Prova Brasil). A adesão ao Compromisso Todos pela Educação Básica pelos entes federativos seria voluntária, porém com metas a serem cumpridas e monitoradas pelo MEC. O referido decreto criou, ainda, um importante mecanismo de assistência técnica e financeira para nortear, conforme o Artigo 8º, o apoio suplementar e

voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esse mecanismo foi o Programa de Ações Articuladas (PAR), definido como um conjunto integrado de ações, apoiado técnica e financeiramente pelo Ministério da Educação, com o objetivo de dar suporte ao cumprimento das metas que foram estabelecidas com base nos seguintes eixos norteadores: gestão educacional, formação de professores, recursos pedagógicos e infraestrutura física.

No marco dos avanços em relação ao regime de cooperação federativa, tanto a Lei nº 11.502, que instituiu a chamada “Nova Capes”, como o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que criou o Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor), podem ser vistos como decisões relevantes para a instauração de uma política mais estruturada para o enfrentamento conjunto da formação inicial e continuada de professores, na perspectiva do regime de colaboração. A nova política foi amplamente discutida pelo Conselho Técnico Científico de Educação Básica da Capes, e o decreto que a oficializou estabeleceu alguns princípios de inegável alcance para uma visão inovadora no preparo do magistério, entre eles, a colaboração constante entre os entes federados, a garantia de qualidade dos cursos de formação, a articulação entre a teoria e a prática fundada no domínio de conhecimentos científicos e didáticos, o reconhecimento da escola de educação básica como espaço necessário à formação inicial do magistério e a educação continuada como componente essencial da profissionalização docente.

Um dos componentes importantes da política de formação docente, na perspectiva da doutrina federativa, foi a criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, presidido pelo Secretário de Educação do Estado e integrado por representantes do MEC, da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme). Esses fóruns foram concebidos com o objetivo de elaborar, em articulação com as instituições formadoras, o plano estratégico estadual para

a formação inicial e continuada de professores. Em termos de sua operacionalização, foi positiva a decisão de delegar à Capes papel proeminente. Essa agência, tradicionalmente voltada à preparação de recursos humanos para as universidades, passou a ter, também, por meio da Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, responsabilidade na política de valorização do magistério da educação básica. A estratégia de Fernando Haddad direcionou-se no sentido de aproveitar a experiência histórica bem-sucedida da Capes – e a credibilidade que ela havia conquistado ao longo de sua história no fomento à formação de professores e pesquisadores para a pós-graduação – na política do MEC de proporcionar a dirigentes e professores da educação infantil, fundamental e média, oportunidades qualificadas para a melhoria de seu desempenho. Para tanto, pela lei mencionada, foi criada a chamada “Nova Capes”, o que permitiu a ampliação de sua infraestrutura com a

[...] finalidade de induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior, públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas (Brasil. Lei nº 11.502/2007, art. 2º, § 2º, p. 127).

Como salientou seu presidente Jorge Guimarães, a nova missão institucional da Capes retomou a proposta original de seu primeiro dirigente, Anísio Teixeira, no sentido de ser uma agência de investimento na formação de pessoal de nível superior, e não apenas para o nível superior (Guimarães, 2012).

O que nos parece oportuno ressaltar em relação aos avanços mencionados é o fato de terem surgido depois da Constituição de 1988, que inaugurou no país a fase mais promissora pela instauração de uma democracia republicana. Depois da Carta Magna de 1988 e com o impulso tomado pela globalização em dimensão mundial a partir dos

anos de 1990, o Brasil começou a tomar consciência de sua história educacional de omissões. As avaliações em larga escala da educação nacional, identificando os enormes déficits de ensino e aprendizagem das escolas e dos estudantes brasileiros, ajudaram a instigar o debate público sobre a crise educacional do país. Nesse momento, dirigentes e especialistas educacionais e de outras áreas, políticos, empresários e líderes da sociedade civil começam a perceber a importância de uma política educacional de estado articulada e integrada entre os entes federados.

A título de exemplo dessa tomada de consciência, pode ser mencionada a experiência de elaboração do Plano Decenal de Educação durante a gestão de Murílio Hingel, que contou com a ativa participação de todas as instâncias de responsabilidade para com a educação, desde a escola, passando pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, até o Ministério da Educação, além de vários outros atores do setor público e da sociedade civil que, direta ou indiretamente, desenvolviam ações no campo educacional. A elaboração do Plano Decenal culminou com a realização, em Brasília, da Conferência Nacional de Educação para Todos e, logo em seguida, com o lançamento do Pacto pela Valorização e Qualidade da Educação Básica, assinado em solenidade na Presidência da República pelos principais atores representativos da política educacional. Tudo indica que a concretização plena do regime de cooperação, pela evolução dos exemplos citados, dar-se-á, antes, por etapas, do que propriamente por um único ato legal regulatório. Nessa direção, pode ser acrescentado mais um exemplo, que foi a criação pelo Ministério da Educação, na gestão Fernando Haddad, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, com a incumbência de desenvolver ações em direção ao regime de cooperação entre os entes federados, aproveitando muitas das experiências em curso de colaboração e cooperação no plano regional. A autonomia dos entes federativos requer a conciliação e a convergência para uma política comum que, respeitando as especificidades e identidades regionais, possa promover os avanços que se tornaram imperativos e inadiáveis.

Fernando Haddad, com sua visão sistêmica da política educacional, tinha essa lucidez. Nessa direção, deve ser mencionado o Projeto de Lei da Responsabilidade Educacional, enviado ao Congresso Nacional, em 2010, pelo Ministério da Educação, com o objetivo de dividir responsabilidades e compromissos entre os entes federados, com vistas a tornar mais claro o papel de cada instância no Plano Nacional de Educação. O ministro tinha convicção de que a doutrina federativa só poderia avançar mediante a divisão de responsabilidades entre os entes federados, com previsão de punições para os governantes e dirigentes que se omitissem em relação ao cumprimento do direito de todos a uma educação de qualidade.

### **Magistério, qualidade e inclusão na educação básica**

A criação do Fundef, em 1996, vai para a história como um dos pontos altos da evolução da política educacional do país. A gestão Fernando Haddad teve o mérito, diferentemente de descontinuidades tradicionais, não somente de dar seguimento a esse fundo contábil de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização dos profissionais da educação, como estendê-lo aos demais graus e modalidades do ensino e aumentar os recursos da União para torná-lo mais equitativo. Desse modo, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que o ampliou mediante a criação do Fundeb, aprovado pelo Congresso Nacional, permitindo a inclusão da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens adultos, como também o piso salarial para os profissionais da educação e a extensão da fonte adicional de financiamento do salário-educação para toda a educação básica e não mais restrita ao ensino fundamental, sobressai como exemplo de política de continuidade republicana, tão raro na história da gestão educacional do país.

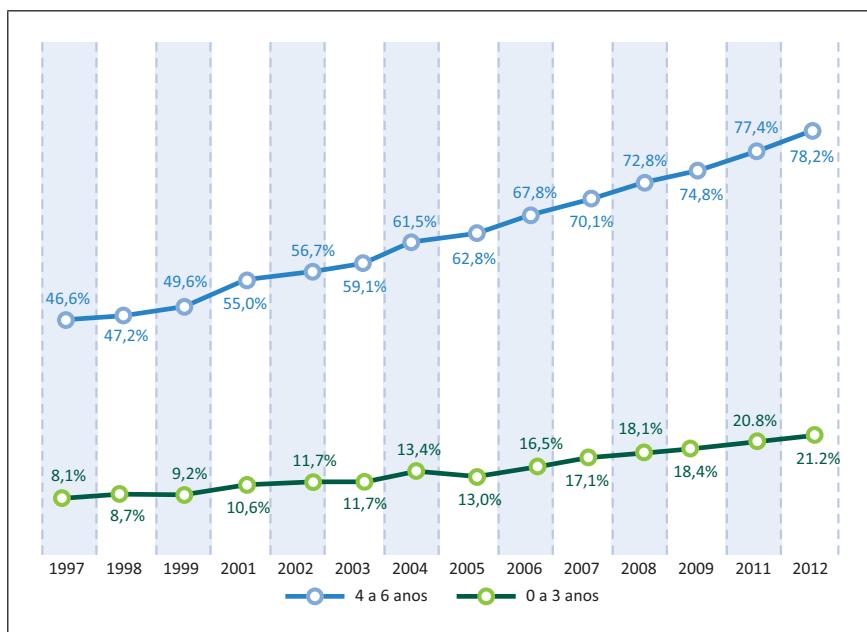
O Fundeb foi posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que definiu sua composição financeira, as regras para a complementação da União e para a distribuição de recursos. Essa lei instituiu, no âmbito de cada Estado, do Distrito Federal e dos

Municípios, um fundo de natureza contábil e criou, para efeito de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos fundos, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos Fundos (Cacs), para nele terem assento e voto representantes do poder executivo, das instâncias estaduais e municipais de educação e de entidades da sociedade civil, com responsabilidade e atuação no âmbito da educação básica, para atuarem com “autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao poder executivo local” (Brasil. Lei nº 11.494/2007, p. 117).

Os conselhos de controle social do Fundeb instituídos foram importantes para colocar a comunidade entre os atores da política educacional. Sob esse aspecto, talvez seja oportuno ressaltar sua importância política para o empoderamento da comunidade local, de modo que esta pudesse elevar-se gradualmente à condição de sujeito e assumir seu papel na promoção da melhoria do ensino. O município no Brasil nasceu frágil e, já que teve sua autonomia ampliada pela Constituição de 1988, há a necessidade de fortalecê-lo, de fomentar a aprendizagem da participação política da comunidade, o que só poderá ser feito por políticas públicas intersetoriais e sistêmicas emancipadoras (na concepção freireana). Nos Estados Unidos da América, esse processo ocorreu de forma diferente. Como afirmou um clássico da Ciência Política, Alexis de Tocqueville, nos Estados Unidos da América a vida política teve início no município. Os municípios não receberam os seus poderes da autoridade central, mas abdicaram de uma parte de sua independência em favor do poder central (Tocqueville, 1969, p. 71). Em relação à política educacional brasileira, o Conselho de Acompanhamento do Fundeb, como também o Conselho Municipal das Crianças e dos Adolescentes e o Conselho Municipal de Educação, podem desempenhar o papel de fomentadores da aprendizagem e da participação comunitária. Pode-se mesmo afirmar que o futuro da educação infantil e fundamental do país está diretamente vinculado à qualificação republicana do município.

O Fundef no ensino fundamental e, depois, o Fundeb, abrangendo toda a educação básica, passaram a desempenhar papel relevante,

inicialmente para a expansão e, em seguida, no processo de melhoria da qualidade do ensino. A quase completa universalização do ensino fundamental que esses fundos contábeis ajudaram a atingir, seguindo-se a política da progressiva universalização da educação infantil e do ensino médio, com medidas simultâneas em prol da qualidade, começou a projetar horizontes mais promissores para a educação nacional. Começou a tirar a educação da “fila de espera” – para usar uma expressão do ensaísta e ex-ministro da Educação Eduardo Portella –, permitindo que alguns milhões de brasileiros que vinham sistematicamente sendo excluídos do processo educativo não mais continuassem sua vida sem letras e números. Os gráficos seguintes são exemplos da política de inclusão, mostrando a evolução da taxa de frequência na educação infantil, fundamental e média.



**Gráfico 2 – Taxa de frequência à escola – População de 0 a 5 anos**

Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: Inep.



**Gráfico 3 – Taxa de frequência à escola – População de 6 a 14 anos**

Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: Inep.



**Gráfico 4 – Taxa de frequência à escola – População de 15 a 17 anos**

Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: Inep.

O grande processo de inclusão vivido pela educação brasileira nos últimos dois decênios, processo esse que também contemplou a luta contra a discriminação social e racial, de certa forma, está possibilitando a concretização do ideal pedagógico de muitos educadores, entre eles, Darcy Ribeiro. No último capítulo de seu livro *O povo brasileiro*,

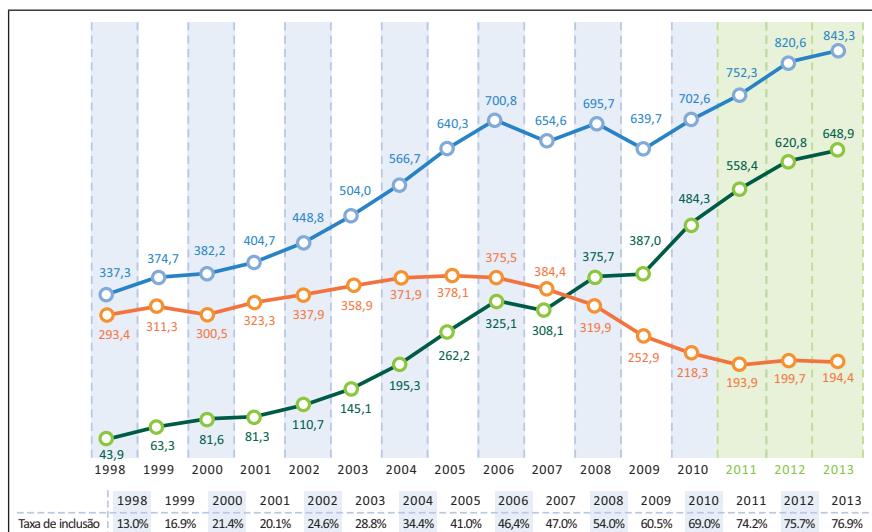
oportunidade em que ele nos presenteou com reflexões profundas sobre o destino nacional, Darcy afirmou que:

Somos um povo em ser, mas impedido de sê-lo. Um povo mestiço na carne e no espírito. Essa massa de nativos oriundos da mestiçagem viveu por séculos sem consciência de si, afundada na ninguendade. Assim foi até se definir como uma nova identidade etnicorracial, a de brasileiros. Olhando-os, ouvindo-os, é fácil perceber que são, de fato, uma nova romanidade, uma romanidade tardia, porque lavada em sangue índio e sangue negro. Precisa agora sê-lo no domínio da tecnologia da futura civilização, para se fazer uma potência econômica, de progresso autossustentado. Estamos nos construindo na luta para florescer amanhã, como uma nova civilização, mestiça e tropical, orgulhosa de si mesma (Ribeiro, 1995, p. 447-449).

Durante a gestão Fernando Haddad, a política de valorização da diversidade e da inclusão foi objeto de diversas ações afirmativas na direção dos ideais de povo brasileiro pensado por Darcy Ribeiro. Conforme afirmou André Lazaro, que dirigiu a atual Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), entre março de 2004 e janeiro de 2011, as muitas ações e projetos formulados e executados representaram uma inovação em matéria de política educacional. Foram constituídas várias comissões para trazer para dentro do MEC as vozes e as aspirações dos movimentos sociais e dos representantes da educação no campo, dos afro-brasileiros, dos indígenas, da educação de jovens e adultos e dos direitos humanos. Com essa estratégia de gestão, foi possível investir na dimensão política do conceito de diversidade, no sentido de promover e estimular os sujeitos de direito para o assumirem e o cumprirem, avaliá-lo e monitorá-lo. Na trilha dessa política, importantes conquistas foram institucionalizadas por legislação específica, como as ações afirmativas e as reservas de vagas para o acesso de jovens negros e indígenas à educação superior,

o pagamento de bolsas a estudantes e professores para atuarem na educação do campo, quilombola e indígena (Lázaro, 2013).

Outro capítulo da política de inclusão, e dos mais complexos, refere-se à inclusão dos portadores de necessidades especiais de educação, que foi objeto da Declaração de Salamanca, da Unesco, em 1994. Como afirmou Matos em sua tese de doutorado, falar do direito à educação da pessoa com deficiência é falar de um conflito histórico e inerente à sociedade capitalista, excludente em suas raízes. Acrescente-se, em relação ao Brasil, o problema das acentuadas desigualdades sociais (Matos, 2008). Em que pese a racionalidade dessa linha de argumentação, é necessário considerar os avanços das políticas sociais no Brasil, como o Programa Bolsa-Família (PBF), que, nos últimos anos, tem conseguido reduzir a pobreza do país. Especificamente com referência à inclusão na escola regular dos portadores de necessidades especiais, o gráfico seguinte aponta resultados alentadores que permitem antever situações crescentemente mais próximas da normalidade.



**Gráfico 5 – Evolução da política de inclusão nas classes comuns do ensino regular**

Legendas: —○— Total de matrículas.

—○— Matrículas em escolas especializadas e classes especiais.

—○— Matrículas em escolas regulares/classes comuns.

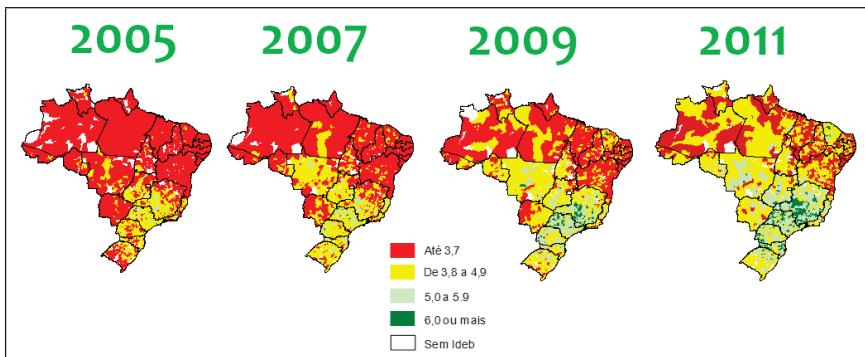
Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: Inep.

Observe-se que esse gráfico demonstra o avanço da inclusão de deficientes na educação regular, meta que ocupa a centralidade da Declaração de Salamanca (1994). A política de valorização da diversidade e da inclusão destaca-se como um dos principais avanços dos últimos anos em matéria de políticas sociais. As ações afirmativas e de inclusão desenvolvidas no âmbito do MEC e de outros ministérios estão sendo objeto de estudos que reconhecem a sua importância para o país. No caso do PBF, e de seus impactos na educação, a pesquisa realizada por Silveira, Campolina e Horn, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sobre os efeitos do programa em crianças e adolescentes de 10 a 18 anos de idade, indica que ele reforça a frequência escolar dos jovens de 15 a 17 anos, período da vida no qual se amplia consideravelmente a entrada desses jovens no mercado de trabalho por meio da combinação escola-trabalho. Na verdade, pode-se dizer que o programa impede que o trabalho tome o espaço da escola, sem, contudo, implicar necessariamente, e em especial no meio urbano, a substituição do trabalho por escola. Bastante importante, também, é seu efeito positivo na redução das chances de crianças e adolescentes nem estudarem, nem trabalharem (Silveira; Campolina; Horn, 2013, p. 322).

Basta percorrer as escolas de educação básica do país para constatar que a utopia de Darcy Ribeiro começa a naturalizar-se. Nunca tantas crianças e jovens tiveram acesso à educação como hoje. Pode-se afirmar que o Brasil entrou na escola. São mais de 60 milhões de brasileiros que se encontram matriculados em algum tipo ou modalidade de educação. O último Enem, com mais de 8 milhões de inscritos, confirma essa conclusão e revela a dimensão da vontade de estudar da juventude brasileira. E se no ensino médio a evasão começar a se tornar preocupante, certamente sobressai a necessidade de investigar até que ponto os programas curriculares e as frustrações da carreira do magistério não estariam contribuindo para fortalecer o desinteresse dos jovens estudantes.

É certo que existe o problema da qualidade, o que pode, ao menos em parte, ser explicado pelo enorme déficit que se acumulou ao longo de

uma história educacional excludente, como também pela insuficiência dos investimentos em educação, tradicionalmente baixos, que somente nos últimos anos começaram a ser ampliados. Mesmo com essa ressalva, as últimas avaliações da educação no Brasil mostram algumas melhorias que, se devidamente contextualizadas com o acentuado processo de inclusão, o saldo pode ser considerado favorável. Os mapas da inclusão que seguem visualizam a evolução do Ideb:



**Figura 1 – Ideb – Anos iniciais/rede municipal**

Fonte: MEC/Inep.

Em termos numéricos, o quadro a seguir mostra a quantidade de matrículas por resultado do Ideb, na rede pública:

**Quadro 1 – Quantidade de matrículas por resultado do Ideb, na rede pública**

	Até 3,4 ↓	de 3,4 a 4,4 ↑	de 4,5 a 5,4 ↑	5,5 ou mais ↑
2005	7,6 milhões	5,4 milhões	313,5 milhões	15,9 mil
2011	3,2 milhões	6,6 milhões	2,1 milhões	33,6 mil

	-4,3 milhões	1,2 milhão	1,8 milhão	17,7 mil
--	--------------	------------	------------	----------

Nota: Os municípios foram classificados por faixas de desempenho no Ideb; calculou-se o número de matrículas em cada faixa de desempenho por município. O total de estudantes matriculados no ensino fundamental, de 2005 a 2011, caiu em 1,3 milhão.

Fonte: MEC.

É preciso trazer para a mesa de discussões públicas sobre a qualidade do ensino algumas ponderações de não somenos importância. Por exemplo, a necessidade de levar em conta o contexto. Um dos estudiosos desse tema, McLaughlin, observou que uma das dificuldades para o entendimento das filosofias e suas implicações educacionais vincula-se à tarefa de empreender um diálogo transversal com o filosofar sobre a educação em diferentes contextos (McLaughlin, 2009, p. 1136). Nesse sentido, faz-se sempre salutar considerar, na problematização da qualidade do ensino, os diversos contextos do país, os diferentes “brasis”. Ao mesmo tempo que se reconhece a complexidade de conciliar qualidade e equidade, é preciso considerar que qualidade-equidade constituí um binômio indissociável.

Não se trata somente de melhorar a qualidade de segmentos tradicionalmente privilegiados, mas de assegurar ao contingente excluído, que começou a frequentar a escola tarde, condições para atingir o padrão mínimo de aprendizagens que lhe permita avançar e conquistar sua cidadania. Esse objetivo, que implica a recuperação do “tempo perdido”, não se atinge com a mesma velocidade em que se processam as cobranças por mais qualidade. A cobrança é necessária e indispensável para a consecução de melhores resultados. No entanto, ela precisa ser contextualizada, até mesmo para se ter uma avaliação mais precisa das possibilidades de avanço da política educacional. Sob esse aspecto, a observação do sociólogo argentino Juan Carlos Tedesco é providencial. Ele argumenta que o reconhecimento da equidade é uma condição fundamental do crescimento econômico e um dos pontos fundamentais da resposta ao paradigma neoliberal da educação. É impossível haver crescimento econômico sustentável sem equidade social (Tedesco, 2005).

As disparidades regionais e as acentuadas injustiças na distribuição da renda nacional impactam a política de educação. A educação, por si só, não opera milagres. Se milagres existem, certamente eles serão fruto de uma mudança de mentalidade das elites que governam o país. Assim, na medida em que a política educacional liderada pelo ministro Fernando Haddad impulsionou a inclusão social, tornava-se igualmente

necessário enfrentar um dos mais históricos desafios, tantas vezes anunciados e publicamente prometidos, que era o da valorização dos profissionais da educação. Daí seu empenho em dar prosseguimento ao projeto de piso salarial do magistério, previsto na Constituição de 1988, apresentado pelo senador Cristovam Buarque. Haddad envidou todos os esforços para que o projeto viesse a ser aprovado e pudesse significar mais um passo em direção à equiparação da profissão magistério com outras profissões que requerem tempo idêntico de formação. A sua aprovação histórica durante a gestão Haddad por intermédio da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, ocorreu com dois séculos de atraso, como oportunamente registrou Juçara Vieira. Antes dessa lei, salientou a pesquisadora, não havia legislação nacional definidora de igualdade salarial para os profissionais da educação. Cada ente federado tinha sua legislação. No entanto, isso não significava que o tema estivesse ausente ao longo da história. Ele foi objeto de considerações em vários momentos, mas os obstáculos sempre foram maiores do que a correlação de forças para o seu enfrentamento (Vieira, 2013, p. 113).

Mesmo diante de uma lei ordinária, os obstáculos continuariam, pois 5 estados (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Ceará) impetraram Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a lei do piso, sendo que o ministro Joaquim Barbosa indeferiu o pedido de liminar. Posturas como essa indicam o longo percurso a ser percorrido para viabilizar um efetivo regime de cooperação entre os entes federados. Mesmo tendo sido fixado um valor – R\$ 950,00 – para a jornada de 40 horas, distante ainda das reais necessidades de sobrevivência dos profissionais do magistério, a lei do piso se defrontaria com os obstáculos mencionados, oriundos de unidades federativas, algumas das quais situadas entre as mais ricas do país.

Nenhuma política de educação se desenvolve plenamente sem a adesão voluntária do professor que, apesar de todas as críticas que tem recebido, boa parte das quais de segmentos elitistas – os mesmos que se omitiram em outros tempos de nossa história – e algumas sem o menor fundamento, tem conseguido, graças ao sentido ético que norteia essa profissão, resultados surpreendentes, entre eles, o de ter assegurado a

quase universalização do ensino fundamental e a expressiva expansão do ensino médio, mesmo à custa de baixos salários e em condições de trabalho docente frequentemente adversas.

Em relação à qualidade da educação, a gestão Fernando Haddad procurou desenvolver linhas de ação que pudessem colocar o país em rotas mais prospectivas em termos de melhoria da qualidade do ensino. Nessa direção, a criação do Ideb, em 2007, combinando resultados do rendimento escolar com o do desempenho de alunos via Saeb representou um avanço sem precedentes, em que pesem as muitas críticas que são feitas e essa forma de avaliação. Ao tempo em que Haddad assumiu o MEC, as críticas à qualidade do ensino, no Brasil, eram as mais variadas possíveis. As avaliações feitas com relação ao I PNE apontavam que algumas de suas principais metas não haviam sido cumpridas. Em agosto de 2005, a *Folha de S. Paulo* ouviu vários líderes, dirigentes e especialistas<sup>4</sup> e publicou um caderno com o título “Soluções para a escola pública”. Das diversas entrevistas e depoimentos, sobressaía a urgência da ampliação de investimentos na educação básica, a remuneração e a formação docente à altura dos desafios existentes, a definição e o cumprimento de metas prioritárias, a avaliação do desempenho docente, a revisão dos conteúdos curriculares e a melhoria das condições sociais e econômicas das famílias de baixa renda (*Folha de S. Paulo*, 2005).

Os exemplos de insatisfação pública com a política educacional se tornavam crescentes e apontavam a urgência de medidas por parte do governo federal. De certa forma, esse cenário de opiniões se repetia por todo o país, denunciando o estado crítico da educação formatado por séculos de omissões da elite brasileira. As críticas só não apontavam que os déficits de qualidade e quantidade acumulados não poderiam ser superados da noite para o dia. Deixavam de considerar um obstáculo importante lembrado por Tedesco, sociólogo argentino e ex-diretor da Oficina Internacional de Educação da Unesco em Genebra, em suas

---

<sup>4</sup> Entre eles, Cristovam Buarque, Tarso Genro, Gilberto Dimenstein, Jorge Werthein, Simon Schwartzman, João Batista de Oliveira, Antonio Nóvoa, Guiomar Namo de Mello, Selma Garrido Pimenta e Léa Fagundes.

análises da política educacional latino-americana, de que a equidade é um fenômeno sistêmico. Não é possível promover a equidade se todas as demais variáveis promovem a iniquidade. Devido a isso, era imperioso inverter a equação, ou seja, não apenas pensar a educação como fator de equidade, mas também pensar qual o mínimo de equidade é necessário para que haja educação (Tedesco, 2005). Em que pesem as dificuldades apontadas por Tedesco, o PDE procurou enfrentar os obstáculos mais críticos da política nacional de educação em matéria de equidade e qualidade, por intermédio de uma estratégia conjunta entre os entes federados.

Entretanto, se por um lado, se reconhece a importância do regime de colaboração na condução da política educacional, por outro, é sempre oportuno estar atento ao fato de que, no contexto da estrutura da educação brasileira, a ideia de uma política de educação assentada na doutrina federativa, como queria Fernando de Azevedo em suas reflexões sobre política de educação,<sup>5</sup> ainda constitui um enorme desafio que passa pela própria evolução da maturidade política do país e, certamente, pelo talento político dos dirigentes. O Brasil ainda não se acertou politicamente. A multiplicidade de partidos políticos e a oscilação buscam de posições e concentração em interesses imediatos fragilizam a luta por horizontes mais prospectivos e alentadores.

Nesse sentido, o PDE estabeleceu-se como um capítulo estruturante e renovador da educação brasileira, abrindo perspectivas e introduzindo mecanismos de gestão que estão permitindo enfrentar sistematicamente alguns desafios que requerem planejamento e ações conjuntas da União com os demais entes federados. Muitos dos desdobramentos do PDE convergem para essa direção, como o Programa de Ações Articuladas (PAR), iniciativa que amplia o compromisso da União com a educação básica. Objetivando dar qualidade e densidade a esse programa, o MEC

---

5 “Para que a escola possa exercer o seu papel nacional, é preciso, porém, que toda a organização escolar, fortemente ancorada no rochedo de uma sólida filosofia, seja vigorosamente transformada por uma política educacional que, consciente de seus fins e dos meios de realizá-los, seja capaz de extraír da unidade de sua orientação a força necessária para fazer circular o mesmo espírito de alto a baixo, em todo o sistema, e para se desenvolver em extensão, multiplicando os pontos de ação sobre a vida nacional” (Azevedo, s/d, p. 191-92).

mobilizou, com a cooperação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), algumas dezenas de consultores especializados para ajudar na construção dos planos de ação. Essa metodologia de implementação foi importante em decorrência da fragilidade da maior parte dos municípios brasileiros na formulação e na condução de políticas de educação. O acentuado grau de autonomia conferido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pela Constituição de 1988 implica dotá-los de competência institucional, sem o que continuarão a ser vítimas de heranças patrimonialistas que ainda sobrevivem e comprometem o exercício ético e responsável da autonomia que lhes foi outorgada pela Carta Magna do país.

O advento do PAR viabilizou a introdução nas políticas estaduais e municipais de educação de um novo e promissor componente de cooperação federativa para a melhoria da qualidade do ensino. Os planos foram elaborados com metas referidas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e com previsão de monitoramento simultâneo pelos entes federados, sobretudo pela União. O PAR começou a ser implementado em 2007, e as avaliações feitas a partir de então podem ser vistas como indicativas do acerto do programa para a progressiva superação dos impasses referentes à qualidade do ensino. No ano de 2012, foi publicado um dossiê de “estudos sobre a implementação de planos e programas para a educação básica”, organizado por Regina Tereza Cestari de Oliveira, com vários artigos produzidos por pesquisadores e pesquisadoras sobre o desempenho do PAR. Um desses artigos, escrito por Marilia Fonseca e Severino Vilar de Albuquerque, procede a uma análise ampla sobre o programa e tece considerações importantes sobre o PAR como política pública de melhoria dos padrões de ensino. As conclusões dos especialistas foram feitas a partir de pesquisa realizada em 28 municípios situados nos estados de Minas Gerais (norte de Minas e Zona da Mata), Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Maranhão. A pesquisa mostrou que, em grande parte dos municípios, o PAR encheu de esperança as equipes técnicas locais e possibilitou a elaboração de diagnósticos sobre a situação educacional dos municípios, motivando

a necessidade de adoção de políticas com base em diagnósticos prévios (Fonseca; Albuquerque, 2012, p. 63).

O estudo teve o mérito, também, de revelar vários problemas que importa assinalá-los, até mesmo para ampliar a articulação entre as faculdades e centros de pesquisa em educação e os formuladores e implementadores de políticas, instâncias que precisam pensar e refletir em regime de permanente articulação. Entre os problemas identificados, os pesquisadores observaram que as escolas carecem de espaços e condições adequadas para a aprendizagem, que há ausência de material didático-pedagógico, como também a existência de bibliotecas e laboratórios de informática sem o devido uso por falta de profissionais. Nos achados da pesquisa, um dado preocupante foi a elaboração de projetos pedagógicos feitos por empresas de consultoria. Registre-se que muitos desses problemas decorrem de gestões inadequadas por parte dos municípios. São problemas cuja solução já se encontra ao alcance das escolas e dos municípios. Sobre esse aspecto, vale sublinhar um ponto crítico que deve merecer do PNE, recentemente aprovado, atenção especial. Refere-se ao fato de as prefeituras e os órgãos gestores municipais se defrontarem com a precariedade administrativa e financeira para a implantação efetiva do PAR. Esse fato foi reiterado pela maioria dos municípios pesquisados (Fonseca; Albuquerque, 2012, p. 63-66).

Todavia, ao lado dessas considerações críticas, a referida pesquisa identificou melhorias importantes, entre elas, o fato de o PAR ter proporcionado direção conceitual e metodológica ao planejamento da educação municipal, permitindo vislumbrar a concretização de um de seus principais propósitos, qual seja, o de dar concretude à concepção sistêmica do PDE, por meio da interligação orgânica das ações (Fonseca; Albuquerque, 2012, p. 67). Indicou, ainda, como fator positivo da política, a aproximação do MEC com as secretarias municipais de educação, viabilizando maior interação entre os entes federativos e, por conseguinte, fortalecendo a confiança dos municípios nas políticas de educação formuladas e conduzidas pelo MEC. Esse é um dado relevante, afirmam os pesquisadores, porque um dos princípios

declarados na proposta do PAR é o de estabelecer regime de cooperação entre as redes de ensino, com a participação das famílias, nas decisões políticas e nas ações técnico-pedagógicas (Fonseca; Albuquerque, 2012, p. 67-68). Por último, é necessário dizer que, de acordo com os autores, na maioria dos municípios pesquisados, foi percebido que o PAR faz diferença com relação à melhoria do resultado do Ideb, pois boa parte das escolas deu um passo à frente em função do programa (Fonseca; Albuquerque, 2012, p. 73).

Em outro artigo do referido dossier, sobre a presença do PAR em municípios do Estado de São Paulo, as pesquisadoras Luciana Teófilo Santana e Theresa Maria de Freitas Adrião, em suas considerações finais, observaram que:

Diante de uma realidade na qual o município, esfera frágil de poder, tem sob suas responsabilidades duas das três etapas da educação básica, mecanismos que viabilizam assistência técnica e financeira entre os entes federados são valiosos na medida em que possibilitam a esses municípios se utilizarem de programas e ações preestabelecidas, no âmbito do Governo Federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais, que devem refletir qualidade do ensino (Santana; Adrião, 2012, p. 129).

A pesquisa evidenciou ainda outros pontos positivos, entre os quais o PAR, como um mecanismo disponível aos municípios, objetivando planejamento multidimensional, o que lhe credencia avaliar, em muitos aspectos, a realidade educacional com base em referencial equitativo, de forma a projetar ações para a solução dos problemas diagnosticados. Acrescente-se que as autoras observam, com ponderada ênfase, que os indicadores avaliados para os quais o PAR propõe ações são muito importantes para a gestão democrática do ensino. Ao contemplá-los, o programa exerce estratégia ação indutora, mobilizando as redes de ensino para um somatório mais amplo de esforços. Por outro lado, as pesquisadoras criticam a padronização de metas e ações que compõem

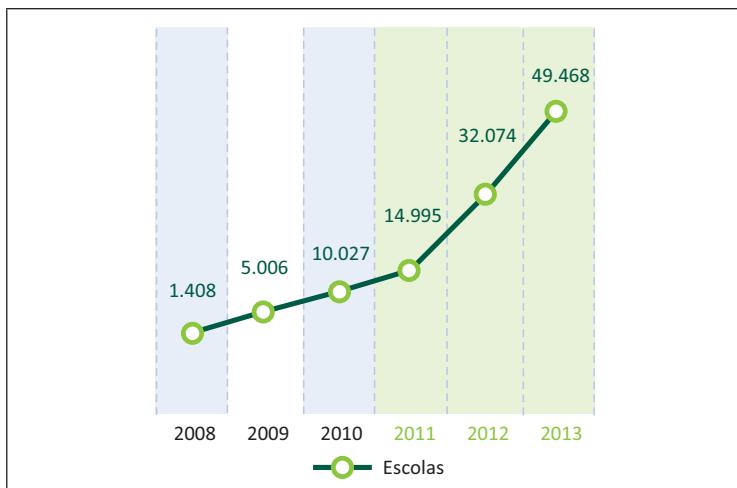
o termo de cooperação. Essa rigidez do instrumento poderia dificultar o atendimento às especificidades municipais. Criticam, ademais, a desconsideração da capacidade de os municípios se articularem para responder à União, e também não serem levadas em conta barreiras organizacionais, legais e orçamentárias que possam existir para a implementação das metas (Santana; Adrião, 2012, p. 130). A propósito dessas críticas, importa assinalar que são importantes para o aperfeiçoamento da estratégia de implementação do PAR. A fragilidade da participação comunitária no âmbito dos municípios, com a carência de quadros humanos para conduzir a política educacional, constitui obstáculo que somente a prática do regime compartilhado que está sendo induzido pelo PAR poderá enfraquecer a médio prazo e fortalecer a competência do município, condição decisiva para que este possa responsabilizar-se com sucesso por 2/3 da educação básica nacional.

Além do PAR, destaca-se outra linha de política educacional que poderá ajudar a construir cenários e ambientes educativos de grande importância para a melhoria da qualidade do ensino. Trata-se do Programa Mais Educação (PME), criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, com o objetivo de incentivar escolas de tempo integral. Foi posteriormente institucionalizado pelo Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. O programa, conforme a portaria que o criou, buscou suas razões e bases legais tanto na Lei de Diretrizes e Bases, de 1996, quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990. Além disso, a portaria, em seus diversos “considerandos”, procurou fundamentar o “Mais Educação” no direito de crianças e adolescentes a uma vida digna que inclui o direito à educação, à saúde, ao esporte, ao lazer, à cultura, à liberdade e à convivência familiar. Dada a abrangência intersetorial, a portaria interministerial foi assinada pelos ministros Fernando Haddad, da Educação; Patrus Ananias, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Gilberto Gil, da Cultura; e Orlando Silva, do Esporte.

O decreto que institucionalizou o Programa Mais Educação, em 2010, fixou a jornada escolar diária com duração igual ou superior a 7 horas, compreendendo o tempo de permanência na escola ou em atividades programadas em outros espaços educativos. Em termos operacionais,

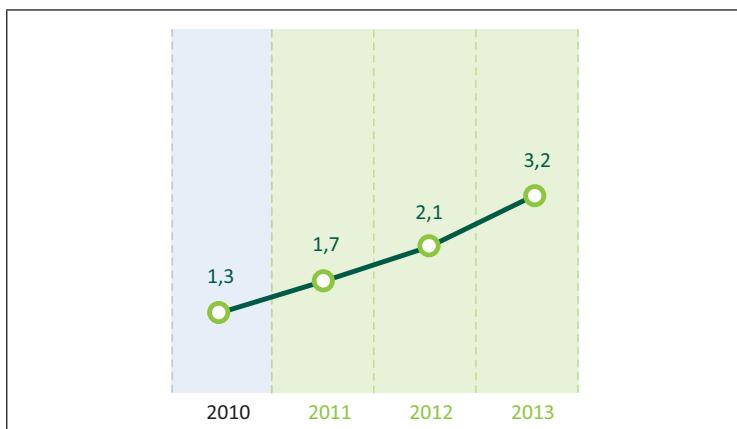
o programa está sendo executado em regime de colaboração entre os entes federados, cabendo ao FNDE prestar assistência financeira para sua viabilização.

Decorridos vários anos de sua implementação, o “Mais Educação”, até o ano de 2013, já contava com mais de 49 mil adesões de escolas, atendendo a mais de 3 milhões de alunos do ensino fundamental, como se pode observar pelos gráficos, a seguir:



**Gráfico 6 – Escolas que aderiram ao Programa Mais Educação**

Fonte: MEC/SEB.



**Gráfico 7 – Matrículas no ensino fundamental em tempo integral (em milhões)**

Fone: Inep/MEC.

Em termos de impactos na qualidade, nota técnica elaborada por Ione de Medeiros Lima, da Secretaria de Educação Básica do MEC, com base em um estudo realizado em 8.663 escolas de tempo integral, de diversos estados e municípios, constatou a elevação do Ideb na maior parte das escolas integrantes do Programa Mais Educação, quando comparadas às escolas de jornada tradicional. É por essa vantagem comparativa que se pode compreender a decisão de Darcy Ribeiro, por ocasião da tramitação e dos debates sobre o projeto de LDB no Congresso Nacional, de não ceder em relação à proposta de nele incluir a escola de tempo integral, conforme depoimento do educador Cândido Gomes,<sup>6</sup> que o assessorou na elaboração da LDB.

E quando se escreve sobre escolas de tempo integral, afloram, de imediato, as lições e os ensinamentos de seus pioneiros no Brasil, como Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. Ambos tentaram e mostraram, nas experiências da Bahia, Brasília e Rio de Janeiro, a essencialidade das escolas de tempo integral para o país resgatar uma dívida histórica com milhões de crianças e jovens, cujos talentos não tiveram a chance de serem revelados devido à falta histórica de oportunidades de estudo. Nessa perspectiva se insere uma das conclusões da tese de doutorado defendida por Rosylane Vasconcelos, depois de minucioso estudo desse programa no Distrito Federal:

O Programa Mais Educação, visto em sua totalidade, considerando seus recuos e avanços como estratégia indutora de políticas públicas de educação integral, uma vez que sempre persiga tal orientação, pode vir a ser uma contribuição histórica, e constitui na atualidade um avanço no quadro da política educacional em sua busca pela melhoria da qualidade da escola pública para brasileiros e brasileiras (Vasconcelos, 2012, p. 260).

A conclusão de Vasconcelos é oportuna, principalmente em relação ao maior problema nacional da educação básica que é o da qualidade

---

<sup>6</sup> Depoimento do professor Cândido Gomes prestado aos autores do presente livro em julho de 2013.

do ensino. Sob esse prisma, vale a pena lembrar a afirmação de Darcy Ribeiro feita ao tempo dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) do Rio de Janeiro, de que o fator crucial do baixo rendimento escolar reside na exiguidade do tempo de estudo proporcionado às crianças. No Brasil, não se consegue nem cumprir o ano letivo de 180 dias, que é dos mais curtos do mundo, porque se apela a todo tipo de pretexto para abonar faltas e dispensar aulas (Ribeiro, 1986, p. 33).

Com a entrada da Capes na política para melhorar a qualidade do ensino, dois programas de inegável alcance foram criados, respectivamente. o Programa Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Parfor) e o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid). O Parfor foi instituído em maio de 2009 para dar seguimento ao Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institucionalizou a política nacional de formação de profissionais para o magistério da educação básica, em regime de colaboração com os entes federados e as universidades. De acordo com a Capes, a participação dos estados foi viabilizada por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) firmados com as secretarias estaduais de educação. Por sua vez, a participação das universidades e demais instituições de educação superior se efetivou por meio do Termo de Adesão ao ACT. Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente analisam a demanda dos estados e municípios, planejam, organizam e acompanham o desenvolvimento das ações em cada unidade federada (MEC. Capes, 2013, p. 31).

As bolsas do Parfor são destinadas aos profissionais da educação que desenvolvem atividades de coordenação pedagógica e docência. De acordo com o relatório da Capes, entre 2009 e 2013, foi oferecido no Parfor um total de 244.065 vagas, sendo que, desse total, 70,09% representam cursos de primeira licenciatura; 26,59% de segunda licenciatura; e 3,32% de formação pedagógica. Foram beneficiados cerca de 500 municípios, de 26 unidades da Federação. Contou, também, com o apoio de 96 instituições de educação superior das diversas regiões do país. Um dos critérios de participação das IES é o de possuir Índice Geral de Curso (IGC) de, no mínimo, nota 3, condição básica para

assegurar um padrão mínimo de qualidade (MEC. Capes, 2013, p. 44 e p. 55-56). Aspecto importante que importa registrar, conforme se poder ver no mapa de distribuição regional, a seguir, é a predominância, entre 2009 e 2013, de matrículas pertencentes às Regiões Norte e Nordeste, o que mostra como o programa está penetrando o interior mais carente do país.

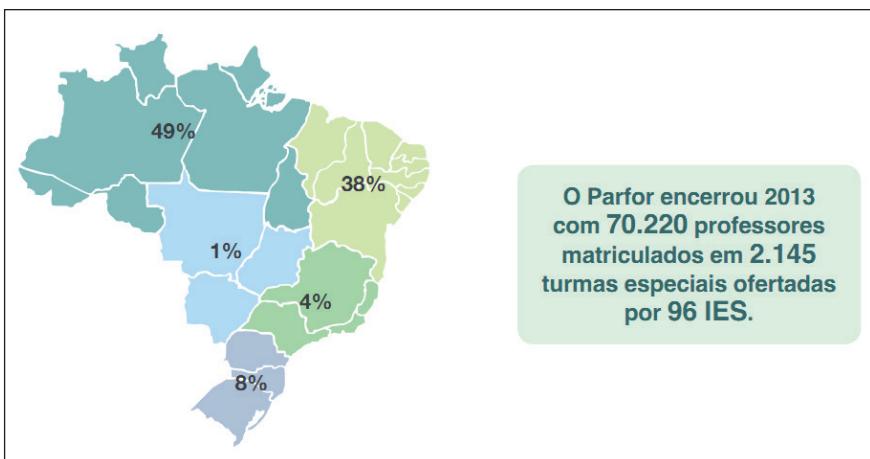


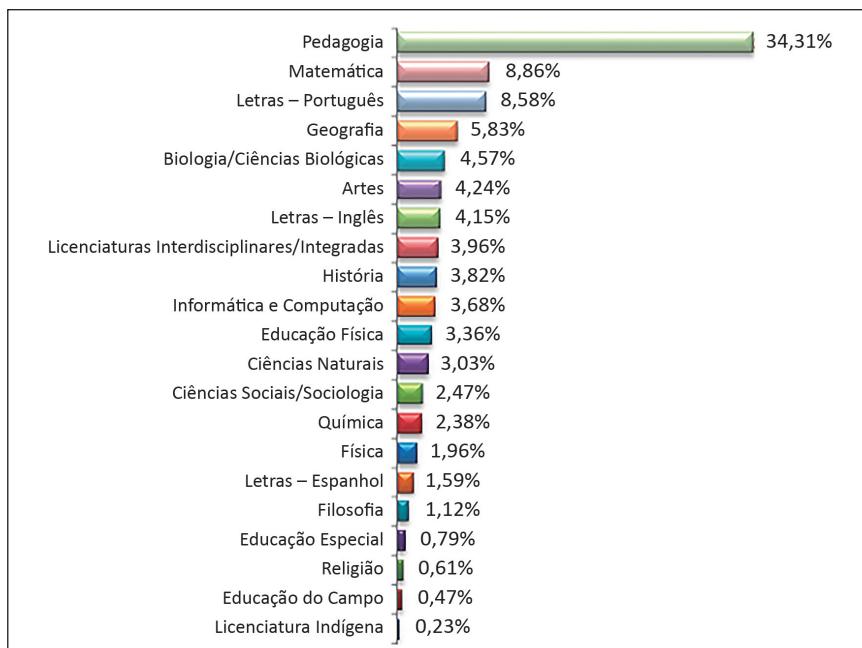
Figura 2 – Percentual de matrículas por região

Fonte: Capes.

Em termos de evasão, aponta o relatório da Capes que a taxa nas turmas do Parfor chega a 16,53%, o que pode ser explicado pela inexistência de apoio aos docentes em formação. A maioria destes docentes utiliza seu tempo livre (férias, feriados e finais de semana) para realizar o curso e necessita se deslocar para as localidades onde as atividades de treinamento são desenvolvidas. Com poucas exceções, não recebem qualquer tipo de apoio das redes às quais estão vinculados (MEC. Capes, 2013, p. 49). Essa constatação indica a urgência de promover avanços no regime de cooperação entre os entes federados, particularmente entre os estados e os municípios. A política de educação inspirada na doutrina federativa requer visão republicana do interesse coletivo, que não pode ser empobrecida por posturas ou práticas de gestão estreitas e redutoras. Estados e municípios precisam estar

conscientes da importância do trabalho conjunto, sendo concebido, planejado e executado acima de diferenças políticas. Nesse sentido, sobreleva em importância o contínuo aperfeiçoamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, que devem estar atentos à dimensão cooperativa do Parfor.

Quanto à distribuição percentual das turmas por curso (MEC. Capes, 2013, p. 57), a pedagogia aparece em primeiro lugar com 34,31%, seguido dos cursos de matemática, física, química e biologia; que, juntos, atingem 17,56%. Trata-se de cursos que apresentam algumas das maiores carências de professores no país. O gráfico, a seguir, demonstra a distribuição percentual das turmas por curso no período 2009-2013:



**Gráfico 8 – Distribuição percentual das turmas por curso, 2009-2013**

Fonte: PARFOR.

No ano de 2012, por solicitação da Capes e com o apoio da Unesco, Bernardete Gatti coordenou um grupo de especialistas para avaliar, por amostragem, o Parfor. Essa avaliação constatou reconhecível esforço por parte das instituições no sentido de realizar trabalho adequado,

tanto em relação aos cursos presenciais quanto aos cursos a distância, oferecidos pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), com o objetivo de criar oportunidades de formação em nível superior para estudantes e professores que, certamente, teriam dificuldades por outras vias que não fosse o Parfor (Gatti, 2012, *apud* MEC. Capes, 2013, p. 64). As críticas constantes dessa avaliação são necessárias e indicativas das revisões que precisam ser feitas. Programas como o Parfor e o Pibid precisam ser avaliados permanentemente, por avaliações externas de reconhecida credibilidade, para que possam ser aperfeiçoados e estar à altura de contribuir para elevar os padrões de qualidade da educação nacional. Nesse ponto reside uma excelente oportunidade de cooperação entre o poder público e as instituições de pesquisa. Políticas e programas de intervenção educacional demandam avaliação de processo como meio de contínua melhoria.

No caso do Pibid, que é um programa que se insere na política de valorização do magistério por intermédio da oferta de bolsas a estudantes de licenciatura, objetivando o desenvolvimento de atividades pedagógicas em escolas públicas de educação básica, a Capes, mediante a Diretoria de Educação Básica, vem desenvolvendo um trabalho de inegável alcance para a melhoria do ensino. Esse programa foi lançado em 2007, com prioridade, conforme informa o relatório dessa agência, para as áreas de ensino da física, química, matemática e biologia, devido à acentuada falta de professores nessas disciplinas. A partir de 2009, o programa passou a atender toda a educação básica, inclusive aos setores tradicionalmente esquecidos, como a educação de jovens e adultos, quilombolas, indígena e educação rural (MEC. Capes, 2013, p. 67). Em 2010, devido ao êxito que vinha sendo alcançado, o programa foi institucionalizado pelo Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010, assinado pelo presidente Lula e pelo ministro Fernando Haddad, ato que assegurou sua continuidade e inserção nas políticas de estado.

Para viabilizar tanto o Parfor como o Pibid e outras diversas iniciativas em prol da educação básica, o ministro Fernando Haddad deu pleno apoio ao presidente da Capes, professor Jorge Guimarães, para aumentar o orçamento da agência, no período de 2009 a 2013, em

quase 15 vezes, o que possibilitou notável ampliação da oferta de bolsas. Os gráficos, a seguir, mostram a evolução do orçamento do Pibid, como também do número de bolsas ofertadas:



**Gráfico 9 – Pibid: total de bolsas concedidas**

Fonte: Capes.

Em termos de distribuição regional, o mapa dos *campi* do Pibid mostra a abrangência do programa em toda a extensão do território nacional. Apesar da predominância das Regiões Sul e Sudeste, o Nordeste aparece com destaque, e regiões distantes das fronteiras do país começam a ser atendidas.



**Figura 3 – Mapa dos campi do Pibid, 2013/2014**

Fonte: Capes.

Um aspecto importante do Pibid refere-se a uma maior articulação entre a teoria e a prática nos programas de formação. Esse avanço, como aponta o relatório da Capes, “contribui para que o formando adquira conhecimentos próprios da docência no espaço de sua futura atuação profissional: a escola” (MEC. Capes, 2013, p. 96). A preocupação com uma formação mais prática há algum tempo vinha preocupando o ministro Hadadd. Numa entrevista concedida à *Revista Nova Escola*, ele chamou a atenção para o fato de que o curso de pedagogia continuava a ser muito genérico, “sem dar ênfase às práticas de sala de aula” (Haddad, 2012). A ausência da indispensável concomitância entre teoria e prática nos cursos de preparação para o magistério há alguns anos vem sendo objeto de pesquisas e estudos. Uma das mais recentes investigações, de autoria de Bernardete Gatti e Elba Sá Barreto, depois de exaustiva análise do magistério da educação básica, concluiu pela necessidade de uma verdadeira revolução nas estruturas institucionais e formativas e nos currículos de formação. A formação de professores para a educação básica tem de partir de seu campo de prática e de agregar a este os conhecimentos necessários selecionados como valorosos, em seus fundamentos e com as mediações didáticas indispensáveis, sobretudo por se tratar de formação para o trabalho educacional com crianças e adolescentes (Gatti; Barreto, 2009, p. 257). Nessa linha de raciocínio insere-se a afirmação de Jorge Guimarães de que programas como o Pibid e o Parfor e outros que a Capes vem apoiando buscam, segundo Guimarães,

[...] responder ao desafio de valorizar a docência e trazer o espaço da escola básica para o interior das práticas acadêmicas de construção do conhecimento, incentivando um olhar científico sobre a complexidade da dinâmica escolar e promovendo uma aproximação entre a educação básica e a superior, incluindo a pós-graduação (Guimarães, 2012).

O olhar científico a que se refere Jorge Guimarães desponta como uma das contribuições relevantes da universidade à educação básica. O processo educativo precisa da ciência para fugir dos improvisos e de

ideologizações apressadas. O Brasil, com a Constituição de 1988, síntese de um processo de lutas para a superação de duas ditaduras, tem pela frente, na área da educação, um de seus maiores desafios, que é o de estruturar um sistema de educação pública, qualificado e abrangente, em condições de assegurar a crianças e aos jovens, como também aos que não tiveram a oportunidade de estudos na idade certa, o direito de se apropriarem das aprendizagens fundamentais requeridas, tanto para o enriquecimento de sua vida, como para o desenvolvimento social e econômico do país. Para atingir este estágio, os professores, ou seja, os educadores do país, precisam ser valorizados na carreira e na formação. A entrada da Capes no processo sinaliza não somente para a qualidade, como também para romper as barreiras que há muito vêm privando a escola básica dos avanços do conhecimento que ocorrem no âmbito das universidades nos planos nacional e internacional.

O ministro Fernando Haddad tinha consciência da crise de formação do magistério e da distância entre a educação superior e a básica. Ao delegar e fortalecer institucionalmente a Capes para desempenhar papel pró-ativo na formação do magistério, sua estratégia foi a de colocar a experiência vitoriosa dessa agência na centralidade da política nacional de melhoria da qualificação dos professores e, por conseguinte, na centralidade da política de melhoria da qualidade do ensino. A Capes, se repetir na educação básica o sucesso alcançado na educação superior e na pós-graduação, certamente se converterá em ator importante para a melhoria do ensino. Programas como o Pibid e, em parte, o Parfor, apresentam evidências nessa direção.

Retomando as considerações sobre o Pibid, embora não se caracterize como um programa para elevar o Ideb das escolas, e nem poderia sé-lo, sob o risco de uma concepção parcializante do processo educativo, existem evidências sobre seus efeitos na melhoria desse indicador de qualidade. Numa amostra de 141 escolas participantes do Pibid, constatou-se a elevação do Ideb na maioria delas, sendo que em algumas o aumento foi superior a 25% (MEC. Capes, 2013, p. 95), dado que pode ser visto como promissor na luta das políticas de educação mais recentes, de conciliar o binômio qualidade-equidade, pois a qualidade,

como apropriadamente defendeu a Unesco,<sup>7</sup> é também uma questão de direitos humanos.

Na avaliação externa do Pibid, os consultores contratados pela Unesco, analisando os depoimentos dos coordenadores de área, dos professores supervisores e dos coordenadores institucionais do Programa, concluirão que, de modo geral, eles revelam um julgamento positivo, chegando mesmo a reconhecer que se trata de uma das melhores políticas públicas de indução e de fortalecimento da formação docente já implantadas no Brasil (MEC. Capes, 2013, p. 107). O quadro, a seguir, apresenta com maiores detalhes os relatos dos bolsistas do Pibid, de diversas áreas do conhecimento, com depoimentos que ilustram sua percepção do Programa.

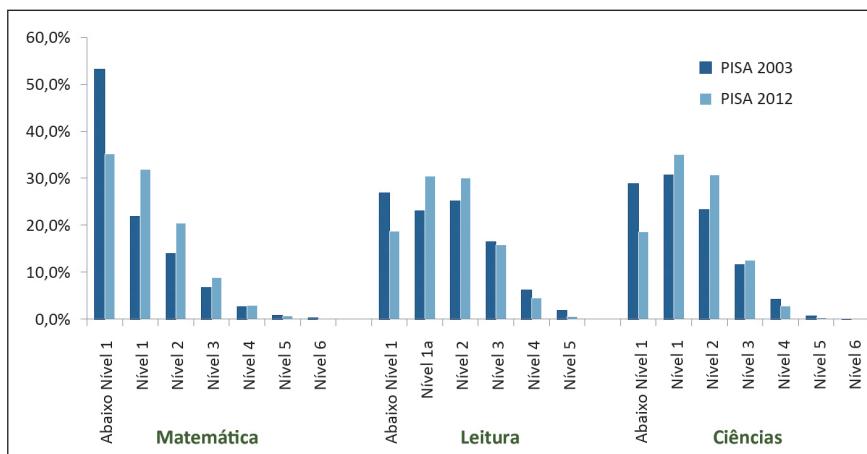
**Quadro 2 – Percepção dos Bolsistas do Pibid**

Área do bolsista de iniciação à docência	Relato
Ciências Biológicas	O Pibid é um excelente programa que mistura sonhos, prática e realidade de uma forma única. Com o passar dos dias me sinto mais atraída e estimulada a exercer a profissão de professora. A convivência com os alunos em sala de aula me deixa mais envolvida com uma realidade que se aproxima e mais capaz para enfrentar dificuldades e obstáculos que possam vir futuramente. Sem falar do interesse dos alunos que aumenta a cada dia com esse direcionamento que o programa nos oferece.
Artes Visuais	Com essa experiência, aproximação, com os alunos em sala de aula, temos mais segurança para assumir uma turma posteriormente. Podemos vivenciar todas as etapas em sala de aula, digo, desde a elaboração dos planejamentos até a execução destes, e assim também seus percalços, fazendo com que tenhamos mais segurança.
Ciências Sociais	O Pibid é importante para instituição e para o meu curso não só por todas as possibilidades de aproximação do universo escolar que ele nos proporciona, mas também o de conhecermos o verdadeiro trabalho de professor.
Matemática	O PIBID é um projeto que pode contribuir muito tanto para minha formação acadêmica quanto profissional. Por meio desta bolsa, posso ter um contato direto com a sala de aula e desenvolver atividades e práticas pedagógicas nas escolas públicas aprimorando o meu conhecimento e aperfeiçoando-me para que quando me graduar, tornar-se uma profissional qualificada e experiente na área da educação, sendo mais uma a contribuir com a melhoria da qualidade nas escolas e consequentemente a elevar o índice do IDEB.
Química	O PIBID trouxe a Instituição de Ensino novas possibilidades de refletir a prática pedagógica, buscando incorporar a esse contexto questões ligadas a importância do preparo do professor; do planejamento da aulas; das formas de condução de uma atividades; etc. De uma forma geral, o PIBID proporcionou a licenciatura uma nova maneira de estabelecer vínculo com a educação básica, de forma reflexiva planejada.
História	O PIBID é, a meu ver, um projeto de suma importância para qualquer aluno de licenciatura. No caso do meu curso (História), tem muita importância para uma formação mais qualificada, pois o nosso curso é muito voltado apenas para atividades de leitura e debates de bibliografias dentro da sala de aula, além das avaliações que mais nos preparam para a pesquisa do que para a docência. Portanto o PIBID tem um papel fundamental na nossa formação, pois nos dá a oportunidade de ter contato com a sala de aula, trabalhar na construção de projetos que visem a melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas e, acima de tudo, nos insere em atividades que vão além da sala de aula e da simples leitura de bibliografias e pesquisas, nos proporcionando os primeiros contatos com o nosso futuro ofício.

Fonte: Capes/DEB.

7 Em 2007, a Unesco no Brasil publicou, sob o título *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*, o documento aprovado pelos ministros da Educação da América Latina e do Caribe, na reunião de Buenos Aires, Argentina. O tema central da tese defendida nesse evento foi a educação de qualidade para todos entendida como um direito humano, como bem público.

Elevar a qualidade da educação de um país como o Brasil repleto de “brasis”, com acentuada concentração de renda, assimetrias e desigualdades várias, constitui missão das mais complexas. Apesar disso, os esforços que vêm sendo feitos no âmbito das três instâncias governamentais, em ritmos e dinamismos diferentes, é verdade, estão conseguindo colocar o país em outro patamar de políticas educacionais. A título de exemplo, o gráfico, a seguir, permite concluir que as perspectivas de tempos melhores estão à vista e podem se ampliar nos próximos anos, ao comparar o período entre o Pisa/2003 e o Pisa/2012.



**Gráfico 10 – Evolução do Pisa – 2003-2012**

Fonte: Pisa.

### **Democratização, qualidade, inclusão social e avaliação da educação superior**

A política de avaliação, qualidade e inclusão na educação superior durante o período ministerial de Fernando Haddad procurou dar seguimento aos programas implantados na gestão do ministro Tarso Genro, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Piso Salarial Nacional, como também levar avante muitas ideias e propostas que haviam sido objeto de debates anteriores, ao tempo em que era secretário-executivo do MEC.

Em relação ao Sinaes, instituído em 2004, a gestão Fernando Haddad, por intermédio do Inep, deu prosseguimento à sua implantação norteado pelas três dimensões que integram sua concepção, respectivamente avaliação institucional, avaliação de cursos e Exame Nacional de Avaliação de Desempenho de Estudantes (Enade). O gráfico, a seguir, apresenta a evolução dos cursos avaliados pelo Sinaes no período de 2003 a 2013.



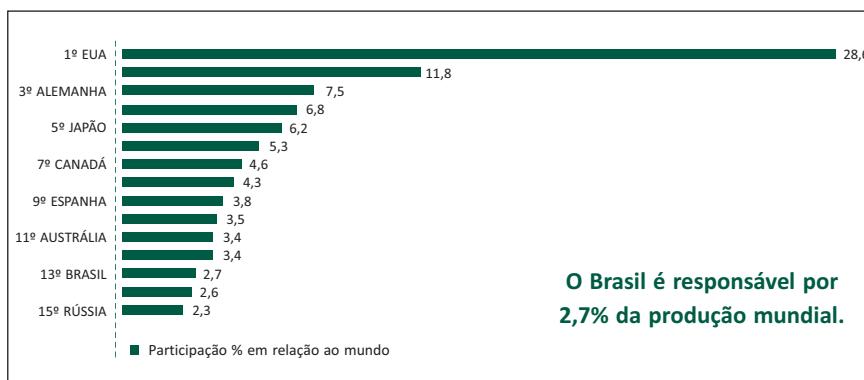
**Gráfico 11 – Cursos avaliados pelo Sinaes**

Fonte: Inep.

De forma gradual, o Sinaes está ajudando a construir uma cultura de avaliação nas IES públicas e privadas. As comissões de avaliação, existentes obrigatoriamente em cada instituição, estão funcionando, certamente, em variados graus de desempenho. O componente da autoavaliação que envolve toda a comunidade institucional, aliado aos resultados do Enade, está permitindo a construção de uma consciência mais adulta e responsável em relação à qualidade. Os estudantes já percebem que o mercado de trabalho começa a distinguir os graduados em cursos de melhor pontuação. Nessa direção, há longos caminhos a serem percorridos. O que importa destacar é o fato de o processo ter começado: como salientaram três especialistas, o Sinaes constitui avanço de modelo de avaliação em direção a um paradigma de avaliação formativa, pois incluiu a autoavaliação participativa e propôs sua

articulação com a regulação do sistema, não se reduzindo, portanto, à lógica da avaliação que orienta os *rankings* de competitividade e visibilidade mercadológica (Polidori; Marinho-Araújo; Barreyro, 2006, p. 434).

Em relação à qualidade, há ainda outro ângulo que deve ser considerado devido à sua repercussão na melhoria do ensino de graduação e pós-graduação. Trata-se do avanço da produção científica nacional, pois em instituições com bom desempenho de artigos e teses, via de regra, ofertam um ensino de mais qualificado. Sob esse aspecto, o gráfico da produção científica de 2008-2012, a seguir, apresenta o Brasil numa posição digna, o que significa que o *status* atual da produção científica brasileira, se devidamente aproveitado na renovação dos conteúdos curriculares dos cursos de graduação, poderá oferecer contribuição relevante para a melhoria da qualidade do ensino. Sob esse prisma, é indispensável salientar a necessidade de concepção integrada do ensino, da pesquisa e da extensão entre a graduação e a pós-graduação. O distanciamento que existe hoje em boa parte das instituições está prejudicando a incorporação dos resultados da pesquisa no ensino de graduação e também no de pós-graduação.



**Gráfico 12 – Produção científica – Ranking 2008-2012**

Fonte: InCitesTM, Thomson Reuters, 2012.

Quanto à política de inclusão na educação superior, o êxito que vinha sendo alcançado pelo Prouni, desde sua criação em 2004, converteu-o

em estratégia de grande alcance para a democratização desse nível do ensino.

A primeira versão do projeto Prouni imaginado por Haddad foi redigida por Ana Estela Haddad, a esse tempo assessora do ministro Cristovam Buarque. Em seus fundamentos, o projeto se preocupava com o impacto no ensino superior do grande contingente de estudantes que estava concludo o ensino médio. Todavia, a possibilidade de atendimento desse contingente pelas universidades públicas seria muito restrita, devido à baixa oferta de vagas. A solução deveria ser, pelo menos no curto prazo, a de aproveitar a oferta de vagas ociosas do setor privado. Entretanto, essa proposta de solução esbarrava na condição econômica, pois boa parte dos estudantes do ensino médio não dispunha de meios suficientes para arcar com os custos de uma instituição privada. Diante desse quadro, caberia ao Estado encontrar uma solução. Em primeiro lugar, porque a educação é dever do Estado e direito de todos; em segundo lugar, porque assegurar o acesso à universidade constitui uma excelente política de distribuição de renda; por último, devido à importância da educação superior no desenvolvimento social e econômico do país. A solução mais abrangente estaria no Projeto Universidade para Todos (Prouni), que poderia permitir às instituições privadas oferecer gratuitamente um percentual de suas vagas como contrapartida pelos benefícios fiscais que a lei assegurava às IES sem fins lucrativos. Ademais, muitas dessas instituições são, na verdade, lucrativas e nada mais justo que elas pudessem oferecer uma contrapartida em vagas pelos benefícios que recebem do Estado. Segundo o documento preliminar do Prouni, o programa poderia ter um impacto sem precedentes em relação à oferta de educação superior para a juventude mais carente. Em termos de estratégias de implantação do projeto, a via mais adequada seria a de negociar a adesão voluntária das instituições particulares (Haddad, 2003).

Com base nesses pressupostos e fundamentos, o projeto foi aperfeiçoado e, em 2004, apresentado por Fernando Haddad ao ministro Tarso Genro, que o acolheu prontamente por perceber seu alcance político e social. Em seguida, o então secretário-executivo

do MEC Fernando Haddad e o ministro Tarso Genro conduziram o debate público até o envio ao Congresso Nacional da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, que instituiu no âmbito do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos (Prouni), posteriormente convertido na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

Durante a fase de debates públicos, não foram poucas as críticas oriundas de diversos setores, como também foram inúmeros os depoimentos favoráveis ao projeto. Em maio de 2004, em artigo publicado pelo jornal *Folha de S. Paulo*, Haddad e Bachur procuraram refletir e dar respostas a algumas críticas que estavam sendo veiculadas, entre elas de que os incentivos concedidos pelo governo federal às instituições privadas permitiriam ampliar significativamente o número de estudantes nas universidades federais; a de que estaria na hora de as famílias de alta renda pagarem o estudo de seus filhos; a de que os recursos referentes à isenção de impostos deveriam ser utilizados para a expansão das universidades públicas ou para o financiamento estudantil. Haddad e Bachur contra-argumentavam dizendo que era necessário compatibilizar todos os instrumentos disponíveis para alcançar a meta estabelecida pelo PNE de atingir, até 2011, a marca de 30% de matrículas no ensino superior de jovens entre 18 e 24 anos de idade. Além disso, a proposta do Prouni não comprometia recursos do setor público e requalificava o financiamento estudantil, mediante o direcionamento do Fies para os alunos em melhores condições econômicas que, depois de terem concluído os estudos, restituíram aos cofres públicos o financiamento recebido e, dessa forma, reduzindo o risco da inadimplência. Por outro lado, o Prouni deveria atender os estudantes mais desprovidos de recursos financeiros (Haddad; Bachur, 2004, p. 3).

Desse modo, insistiam Genro e Haddad, o Prouni deveria dar ao ensino superior tratamento tributário idêntico ao concedido aos gêneros de primeira necessidade. Assim como a desoneração tributária de um alimento como o pão não favorece o padeiro, mas quem dele necessita, o ensino deveria receber tratamento similar. Contudo, isso não poderia ser feito sem exigências. O ensino superior, ao contrário

do pão, é tão caro que sua desoneração não garante acesso ao cidadão de baixa renda. Por isso, a desoneração deve vir acompanhada de um programa de bolsas de estudo, a ser custeado pelas instituições privadas, destinado a quem nada pode pagar e aliado a um compromisso com a qualidade do ensino ministrado (Genro; Haddad, 2004, p. 3).

Superadas as dificuldades iniciais que um projeto inovador e reestruturante sempre suscita, sobretudo, um projeto para a inclusão na educação superior de milhares de jovens brasileiros, pensado no circuito polêmico das discussões em torno do binômio público-privado, o Prouni foi aos poucos se estabelecendo como política pública de Estado. Depois de alguns anos de sua execução, começaram a surgir os primeiros estudos a propósito de seu desempenho em termos de inclusão e qualidade. Um desses estudos, em nível de doutoramento – produzido por Lobelia da Silva Faceira e defendido na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), além de examinar a execução do Prouni em duas instituições universitárias da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro –, apesar das críticas feitas à dimensão assistencialista e compensatória do programa, no sentido de ampliar vagas e não como parte de um projeto de reforma universitária, reconheceu o fato de, na gestão do ministro Tarso Genro e, em seguida, na de Fernando Haddad, ter ocorrido abertura mais significativa de diálogos entre o Estado e os movimentos sociais. O Prouni foi discutido com os movimentos sociais. Além disso, nessa tese de doutoramento, há outra consideração relevante que se reporta à questão substantiva da inclusão acadêmica e da qualidade dos cotistas do Prouni, ou seja, de como as IES parceiras estão agregando valor acadêmico e socioprofissional aos cotistas. Acrescente-se que a pesquisa de campo deixou evidentes as variáveis de dedicação, compromisso e rendimento acadêmico da maioria dos alunos bolsistas, desmistificando a relação entre déficit acadêmico e condição socioeconômica ou etnia do indivíduo (Faceira, 2009, p. 223-225).

Com relação à crítica referente ao sentido assistencialista do Prouni e sua desvinculação de um projeto de reforma universitária mais ampla, mesmo admitindo a procedência desse argumento, parece-

nos relevante sublinhar que a grande inclusão na educação superior provocada pelo Prouni, com certeza, desencadeará novas discussões sobre a reforma universitária que precisam levar em conta o fenômeno da inclusão e da necessidade de diversificação para o atendimento de um novo contingente de jovens com interesses e vocações diferenciadas. O Prouni contribuiu para que a ideia de educação para todos chegasse à universidade e se tornasse irreversível, obrigando a um refinado exercício de projeção de cenários e de perspectivas futuras que, certamente, serão bastante diferentes dos atuais. Talvez já se possa falar de uma reforma universitária pós-modernista na linha das reflexões de Zygmunt Bauman. Segundo esse pensador da pós-modernidade ou da “modernidade tardia”, as universidades se estruturaram para um mundo diferente do atual. Um mundo em que demorava bastante para as habilidades se tornarem obsoletas, para que as especialidades fossem classificadas como antolhos, para que as heresias se tornassem ortodoxias retrógradas. Esse mundo está desaparecendo e a velocidade de seu desaparecimento está muito além da capacidade de reajuste e de reestruturação que as universidades adquiriram ao longo dos séculos. Elas têm dificuldade em reconhecer o novo mundo que está surgindo. A chance que elas têm de se adaptar à nova situação pós-moderna, situação paradoxal que transforma uma adaptação perfeita num risco, situa-se numa postura de pluralidade e multivocalidade (Bauman, 2008, p. 175-76).

Outro estudo sobre o Prouni, realizado por Petraglia e Ferreira, possui o mérito de ter mapeado a produção acadêmica sobre o programa. Nas considerações finais, as estudiosas afirmam que as pesquisas examinadas, embora realizadas em lugares e tempos distintos, demonstram que o Prouni possibilitou o acesso de segmentos sociais tradicionalmente excluídos, e que sem este programa a democratização da educação superior continuaria restrita aos setores mais privilegiados da sociedade brasileira (Petruglia; Ferreira, 2010, p. 11).

Nesse mesmo plano de abordagens, situa-se a tese de Ilisabet Krames, que analisou a implantação do Prouni numa instituição de ensino superior de Santa Catarina. O exame dos dados permitiu-lhe

inferir que o perfil do estudante do Prouni é o de uma pessoa cheia de expectativas em relação ao presente e em relação ao futuro. Apesar de sentirem as dificuldades financeiras, os alunos mostram-se dispostos à luta por seus direitos e por dias melhores. Desafiam a universidade no sentido de rever seu interior, pensar alternativas, envolver-se mais ainda no processo de democratização do ensino superior e cumprir sua missão social. É um perfil de aluno que pode trazer mudanças à universidade e à sociedade, num movimento profundamente dialético. O aluno bolsista do Prouni da instituição pesquisada reconhece sua inclusão na educação superior como uma oportunidade única para a mudança de vida e, apesar dos obstáculos, a inclusão é vista como um direito (Krames, 2010, p. 104 e 107).

A conclusão de Krames sobre as implicações para a universidade da presença do aluno do Prouni, de modo a obrigar a universidade a se repensar e a se autoexaminar, representa um ponto de reflexão importante para a política de educação superior no Brasil. O fato de segmentos antes excluídos chegarem à universidade e terem a oportunidade, pelo estudo e pelo acesso a informações e conhecimentos, de passarem a compreender o sentido, o alcance, os limites e os riscos das transformações que se operam hoje no mundo, certamente, os deixará mais bem preparados para participarem ativamente das discussões sobre os dilemas contemporâneos. É necessário considerar que muitos críticos apontam como problemática a qualidade do ensino oferecido pelas instituições de ensino superior participantes do Prouni, inclusive em relação à ênfase em habilidades voltadas para o mercado. São críticas que devem constar da agenda de prioridades do MEC e que devem ser objeto de estudos aprofundados no contexto do binômio equidade-qualidade.

Se existem estudos que reconhecem o alcance social do Prouni, também há os que apontam suas possíveis contradições, como a tese de Celia Regina Gonçalves Marinelli, defendida na Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, que parte do pressuposto de que, sob os auspícios liberais, construiu-se a grande promessa de uma sociedade em que o direito à educação deveria ser estendido a todos, de modo

a garantir a emancipação e a formação do cidadão em condições de construir uma nova sociedade. Porém, se no âmbito político, a educação tem como missão a formação do cidadão, no aspecto econômico, acabou tornando-se uma necessidade para a inserção no mercado, além de condição para o avanço científico e tecnológico, da qual o capital depende. Daí a dupla atribuição dos sistemas educacionais e a necessidade de estender o direito à educação cada vez mais à maioria social. Todavia, esse crescimento está ocorrendo em situação de desigualdade e em detrimento de práticas redistributivas. No fundo, o Prouni está comprometido com o mercado e com a ideia de justiça social mercadocêntrica, sendo questionável sua eficiência para mudar o quadro geral da desigualdade social (Marinelli, 2010, p. 206 e 210).

É certo que o Prouni não vai mudar o quadro de desigualdades que caracteriza o atual modelo de desenvolvimento das economias de mercado. No entanto, políticas de inclusão como a do Prouni, permitindo que segmentos tradicionalmente esquecidos tenham acesso à universidade e aos conhecimentos científicos e tecnológicos, estão acrescentando à batalha contra as desigualdades e as injustiças um expressivo contingente de mentes mais esclarecidas e dispostas a ampliar as redes e as frentes de luta em prol de cenários sociais mais justos e equitativos. Não podemos esquecer que o atual milênio é de luta pela universalização da cidadania. Nessa perspectiva, a educação, mesmo com sua vertente mercadológica, configura-se como um dos caminhos mais promissores para a construção de alternativas que possam melhorar as condições de vida. O processo educativo define-se também como um processo dialético. O ministro Fernando Haddad tinha pleno conhecimento dessa perspectiva, por isso enxergou numa ampla política de inclusão educativa uma das vias preparatórias e mais seguras de ampliação de espaços reestruturantes dos cenários atuais de exclusão e opressão. Em seu livro *Em defesa do socialismo*, essa visão do futuro se faz presente quando ele se refere à “politização da economia”.

Em suma, como oportunamente argumentaram Pablo Gentili e Dalila de Oliveira Andrade, o Prouni foi uma iniciativa que, embora criticada por alguns setores, vem contribuindo para fazer da educação superior

uma instância iniludível do processo de democratização da sociedade brasileira. O Governo Lula e seu ministro Fernando Haddad utilizaram todos os meios ao alcance para atingir esse objetivo, possibilitando que mais de um milhão de jovens pobres se tornassem a primeira geração de estudantes em sua respectiva biografia familiar (Gentili; Oliveira, 2013, p. 257). O gráfico seguinte mostra a evolução das vagas ocupadas no Prouni até o ano de 2014:

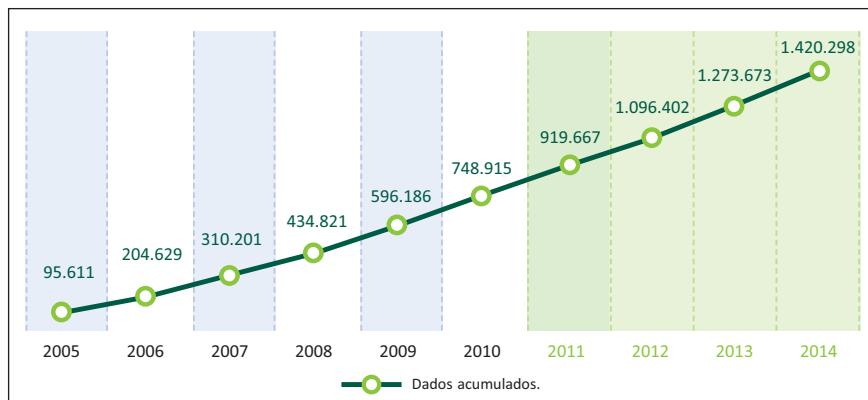


Gráfico 13 – ProUni: bolsas ocupadas\*

Fonte: SisProUni.

\* Dados até junho de 2014.

Outro lado promissor da política de inclusão e qualidade na educação superior foi a expansão do sistema universitário federal, via Programa de Apoio e Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que possibilitou a criação, entre os anos de 2008 e 2010, de 14 universidades federais e 126 *campi* universitários em regiões estratégicas para o desenvolvimento do país. Uma das diretrizes orientadoras dessa expansão foi a de dar seguimento à ideia de regionalização, de forma a contemplar espaços territoriais remotos, mas importantes em termos de ordenação territorial.

A obrigatoriedade de interiorização e regionalização constava da Constituição de 1988 (art. 60, § único), mas havia sido revogada pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que instituiu o Fundef. Coube ao ministro Fernando Haddad, conforme seu depoimento, resgatar

o texto constitucional e apresentar ao presidente Lula um plano de interiorização para as cidades de maior densidade populacional, conforme estabelecera o texto original, mas com características diferenciadas, a exemplo do que ocorreu na região da grande São Paulo, onde foi possível implantar um cinturão universitário, algo parecido com um “anel universitário”, beneficiando, entre outras, as cidades de Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo, Mauá, Guarulhos e Osasco. Esse “anel universitário” tinha dois ingredientes importantes: em primeiro lugar, o conceito de metrópole pensado a partir de uma ótica educacional; em segundo lugar, a ideia de que era necessário integrar São Paulo ao Brasil, sendo a educação um dos instrumentos para promover essa integração, no sentido de paulistas e paulistanos se reconhecerem a partir de seu vínculo com uma instituição federal. Além disso, acrescentou Haddad durante a entrevista, procurou-se estudar cada região, sua vocação econômica e cultural, suas necessidades e potencialidades, o que possibilitou levar a educação superior federal para regiões distantes, como Picos, Floriano e Parnaíba, no Estado do Piauí, e dezenas de outras cidades, em várias unidades da Federação, inclusive na Amazônia e nos sertões do Nordeste do país. Os *campi* implantados são molas propulsoras do desenvolvimento regional (Haddad, 2013).

A ideia de regionalização não é nova. Ao longo da história da educação superior no Brasil, ela se fez presente em vários momentos, como, por exemplo, nos debates pela fundação da primeira universidade no Brasil, na Constituinte de 1823, ocasião em que o deputado Francisco Montezuma destacou a importância de criar uma universidade no interior, onde estavam “as fontes de nossa grandeza” (Montezuma, 1977, p. 125). Mais recentemente, nos primeiros anos da década de 1970, no antigo Departamento de Assuntos Universitários, o diretor-adjunto desse órgão, Lynaldo Cavalcanti Albuquerque, liderou várias iniciativas para a abertura de cursos superiores no interior do país, de acordo com a vocação regional da universidade. Como reitor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em meados da década de 1970, criou inúmeras unidades de ensino e pesquisa no interior do

Estado. Ele repetiria esse esforço no começo da década de 1980, como presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mediante o fomento a grupos emergentes de pesquisa em IES do interior do país.

Célio da Cunha, em 1987, defendeu na Unicamp tese de doutorado sobre a regionalização da universidade brasileira, afirmando em suas considerações finais que:

Ciência e tecnologia são componentes decisivos em qualquer programa de desenvolvimento, isto é, o progresso social não se processa independentemente desses fatores. Isso significa que todas as regiões demandam conhecimentos científicos e tecnológicos, devendo o governo prover os meios e garantir a estabilidade que essa atividade supõe. Disso decorre a necessidade de se organizar programas regionais de apoio à pesquisa (Cunha, 1987, p. 427);

[...]

Uma nova política de educação superior que procure ver e compreender o país em toda a extensão de seus problemas, certamente, retomará a questão da geografia do ensino e da pesquisa. Por razões econômicas, políticas e históricas, o sistema universitário brasileiro surgiu e se desenvolveu de preferência na região litorânea e nas capitais, concentrando-se nas regiões mais ricas do país (Cunha, 1987, p. 433).

É certo que muitas universidades brasileiras, ao longo dos últimos decênios, procuraram interiorizar ações de ensino e pesquisa, como as Universidades Federais da Paraíba, Mato Grosso, Pará, Mato Grosso do Sul, entre outras. Todavia, como política mais ampla de educação superior, caberia ao ministro Fernando Haddad levar avante a ideia de regionalização e interiorização, incorporando no PDE o princípio da ordenação territorial, de forma a permitir que o ensino de qualidade chegassem às regiões mais remotas do país (MEC. PDE, 2007, p. 26).

Sua gestão no MEC não somente o incorporou no discurso do PDE, como instituiu um mecanismo de inegável alcance que foi o Reuni, viabilizando o aumento de vagas e a criação de novas universidades e institutos federais de ciência e tecnologia em regiões esquecidas do interior do país.

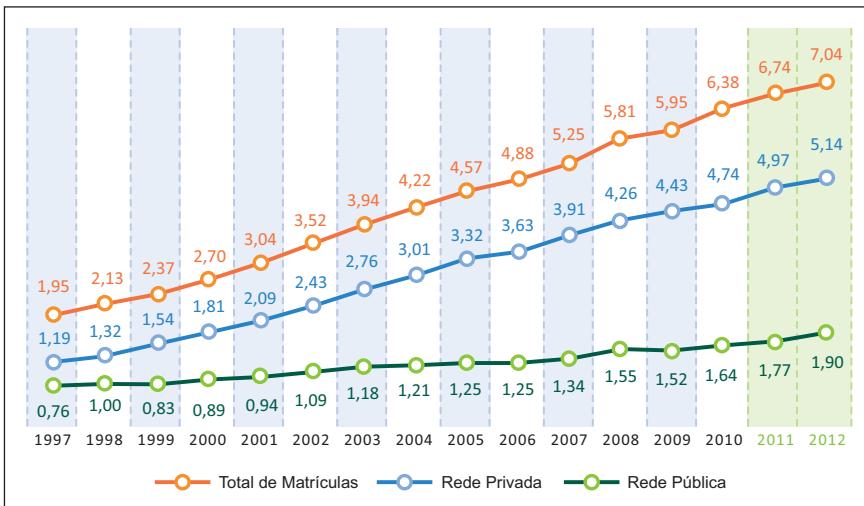
Nessa linha de argumentação, constata-se que o Reuni incentivou e apoiou a construção de novos espaços de equalização da educação superior, abrindo chances para que milhares de jovens pudessem revelar seus talentos e sua criatividade. Como exemplos dessa política podem ser mencionados a criação das Universidades Federais do Semiárido (Mossoró, RN); dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (Diamantina, MG); da Fronteira Sul (Chapecó, SC; do Pampa (Bagé, RS); do Oeste do Pará (PA); da Grande Dourados (Dourados, MS); do Recôncavo Baiano (Cruz das Almas, BA); da Integração Latinoamericana (Foz do Iguaçu, PR) e da Internacional da Integração Luso-Afro-brasileira (Redenção, CE). Há uma dimensão da política de ordenação territorial, cuja relevância, a médio e longo prazos, parece-nos oportuna registrar. Como o ingresso na carreira do magistério superior é feito por concursos públicos com exigência de titulação predominantemente no nível doutoral, essa política está viabilizando a fixação de recursos humanos altamente qualificados no interior e, por conseguinte, a organização de grupos de pesquisa em sintonia com a vocação regional das IES.

Outra dimensão dessa política pública, de relevância política e cultural, foge às considerações anteriores. Trata-se da fundação de duas universidades não convencionais e voltadas a especificidades, marcas e compromissos civilizatórios. São a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade Federal Internacional da Integração Luso-Afro-Brasileira (Unilab), cujos primeiros reitores foram respectivamente Helgio Trindade e Paulo Speller. São universidades que se inserem em dimensão superior dos fins da educação, que não devem se restringir somente a circunstâncias regionais e locais. Fernando de Azevedo costumava dizer que os fins da educação devem obedecer a quatro planos de considerações, quais sejam, os planos local, nacional, civilizatório e universal. Traduzindo, os fins do processo educativo

devem levar em conta as singularidades locais e regionais de cada país, como também as de plano civilizatório e, no caso específico do Brasil, suas origens ibérica, indígena e africana. No caso do plano universal, Fernando de Azevedo preconizava o cultivo de valores que independem da circunstância territorial.

Nessa linha de raciocínio, a criação da Unila, com vocação regional latinoamericana norteada por diretrizes e princípios de solidariedade, partilha de conhecimentos e cultivo permanente da ideia de integração continental, assim como a Unilab, direcionada para uma atuação integrada em torno da ideia de formação e fortalecimento da comunidade dos povos de língua portuguesa, que, certamente, se ainda estivesse vivo, Agostinho Silva, um dos grandes sábios portugueses do século 20, não somente aplaudiria, como provavelmente se mostraria disposto a ir para a cidade de Redenção contribuir como voluntário para uma utopia que começa a emergir com força de se tornar realidade. A intuição do presidente Lula na idealização dessas universidades, somada à visão pragmática de Fernando Haddad, foram decisivas para inserir no pensamento universitário brasileiro um ingrediente novo que se situa no âmbito das recomendações mais marcantes da Unesco e das Nações Unidas em termos de uma cultura de paz e de valorização e respeito pela diversidade cultural.

Em síntese, a política de democratização da educação superior logrou alcançar resultados significativos que podem ser observados em seguida, no Gráfico 15, de evolução das matrículas nas redes privada e pública.



**Gráfico 14 – Número de matrículas em graduação (em milhões)**

Fonte: Inep/Censup.

## Educação profissional e tecnológica

O presidente Lula estudou no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), obtendo uma formação profissional que, possivelmente, contribuiu para a sua trajetória de líder dos trabalhadores e, com certeza, o ajudou a reconhecer a relevância dessa modalidade de formação para o desenvolvimento do país. Devido a isso, em seu governo e, mais especificamente, durante a gestão de Fernando Haddad no MEC, a educação profissional e tecnológica tomou expressivo impulso em termos de expansão e interiorização. O processo de criação de instituições federais de ensino profissional tinha sido objeto de restrições da legislação de anos anteriores. Tanto a Lei nº 8.948/94 (art. 3º, § 5º), quanto a Lei nº 9.649/98 (Art. 47, § 5º) determinavam que a expansão da educação profissional ocorresse somente em parceria com os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, o setor produtivo ou as organizações não governamentais, que seriam responsáveis pela gestão e manutenção das novas unidades. A gestão Haddad reconheceu que sem a presença do Estado seria difícil dotar o país de uma rede de instituições de ensino profissional e tecnológico, restrição essa que foi

alterada pela Lei nº 11.195, de 18/11/2005, a qual norteou a criação de novas unidades por parte da União, preferencialmente em parceria com os demais entes federativos, os setores produtivos e as organizações da sociedade civil. Em decorrência desse ato, a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica atingiu proporções inéditas, evoluindo de 140 escolas existentes, em 2003, para 435, em 2012. As matrículas passaram de 133.300 estudantes, em 2003, para 357.500, em 2012, incluindo estudantes na educação básica e na superior. O gráfico seguinte visualiza melhor a expansão ocorrida.



**Gráfico 15 – Número de matrículas na educação profissional, no ensino médio integrado à educação profissional e na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, por dependência**

Fonte: MEC/Inep.

Além da expansão da rede de instituições federais, a gestão Fernando Haddad instituiu, em 2007, o Programa Brasil Profissionalizado, destinado ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica nas diversas regiões do país. O programa viabilizou não somente a construção de novas unidades, como também repassou recursos para reformas e ampliações de instituições existentes que demandavam melhoria da infraestrutura.

Um dos pontos altos da política de educação profissional e tecnológica do período considerado foi a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets), por intermédio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Os Ifets surgiram por transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), ou mediante integração de escolas técnicas e agrotécnicas federais. Por esse dispositivo legal, aos Ifets foram atribuídas novas e amplas funções na política de educação e de desenvolvimento científico e tecnológico, registrando-se, entre elas, oferta de educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades, com vistas a um modelo de integração e verticalização; ênfase nas demandas sociais e regionais; participação nos arranjos produtivos locais; qualificação como centros de excelência no ensino e formação de professores de ciências; realização de pesquisas aplicadas; e oferta de cursos superiores de tecnologia e de programas de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*. Trata-se, como se pode deduzir, de um amplo leque de possibilidades que permitirá a cada instituto pensar e conceber um projeto institucional de inegável alcance regional. Acrescente-se que, devido ao fato de serem instituições federais com planos de carreiras docentes valorizados e financiamento e manutenção garantidos, a boa qualidade do ensino estará assegurada. Essa mesma lei instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, constituída pelos Ifets, pela Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UFTPR), pelo Cefet-RJ, pelo Cefet-MG e pelas escolas técnicas vinculadas às universidades federais.

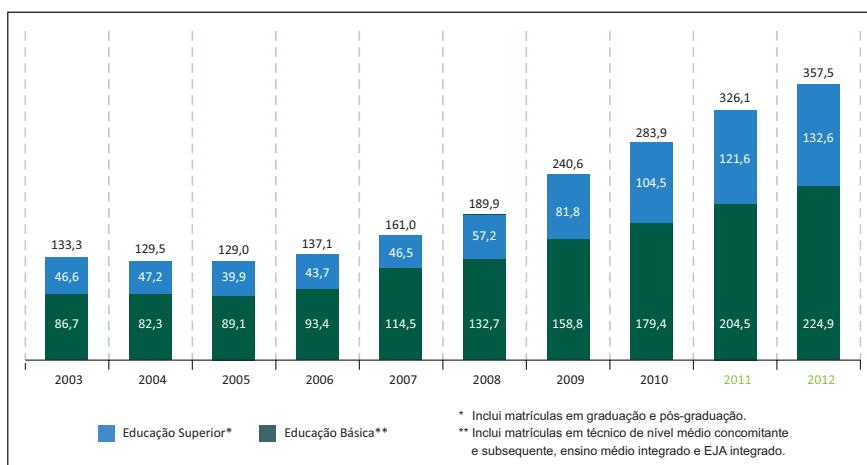
Com a expressiva expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica distribuída por todo o país, inclusive pelas regiões mais remotas, em obediência ao princípio da territorialidade estabelecido pelo PDE, o Ministério da Educação dotou o país de um conjunto de instituições formadoras de recursos humanos em vários níveis e modalidades, em condições de atender a diferentes demandas do desenvolvimento do país e, por conseguinte, de impulsionar o desenvolvimento local e regional. Uma das atribuições importantes dos Ifets, constante da Lei nº 11.892/2008, é a de qualificá-los como centros de excelência no ensino das ciências, sem dúvida um dos

mais graves problemas da educação básica, particularmente em se tratando do ensino de matemática, de física, de química e de biologia, áreas que registram impressionante carência de professores. Tanto as avaliações nacionais quanto as internacionais mostram a situação crítica da educação científica na escola básica. Em 2005, na Unesco, Werthein e Cunha organizaram um livro sobre o que pensavam alguns dos melhores cientistas e pesquisadores do país. Um deles, o saudoso Crodowaldo Pavan, chegou a afirmar, a propósito dos últimos lugares ocupados pelo Brasil nas avaliações do Pisa, que o saber produzido pelos diferentes grupos de pesquisa não estava sendo repassado às escolas de educação básica – situação que ele qualificou de visão sombria – e estava aprofundando o atraso tecnológico do país diante dos países desenvolvidos (Pavan, 2005, p. 95). Nessa mesma publicação, Werthein e Cunha chamaram a atenção para o cenário preocupante do ensino das ciências, devido à crescente centralidade do conhecimento na vida das pessoas e dos países. Todos precisam de uma cultura científica mínima, não somente para atender a celeridade das mudanças, mas também como melhoria dos padrões de vida (Werthein; Cunha, 2005, p. 41).

Em tempos de incertezas e desafios crescentes como os que estamos vivendo na atualidade, de profunda influência dos avanços da ciência e da tecnologia e de mudanças de padrões culturais em ritmos céleres, a melhoria do ensino de ciências eleva-se à condição de absoluta prioridade. Nesse sentido, a estratégia de inserção dos Ifets na política de educação básica configura-se como uma medida que poderá, a médio prazo, oferecer contribuição significativa, inclusive para a formação da educação inicial e continuada de professores de ciências.

No âmbito da educação profissional e técnica, durante a gestão Haddad, destaca-se outra medida de inegável alcance social que foi, em 2008, o acordo do MEC com o Sistema S (Sesi, Sesc, Senai e Senac). Pela nova legislação aprovada, o Senai e o Senac devem aplicar 2/3 de sua receita em oferta de cursos gratuitos de formação profissional, e o Sesi e o Sesc, 1/3. O ministro Fernando Haddad, em pronunciamento nacional em rádio e televisão, em novembro de 2008, afirmou que o acordo com o Sistema S constituiu parte de uma extensa política do

MEC com o objetivo de valorizar a educação profissional e tecnológica, garantindo ao trabalhador uma formação compatível com as exigências da economia moderna, como também ampliando os espaços de inclusão social pela educação profissional e tecnológica (Haddad, 2008). Esse acordo está contribuindo para que estudantes com dificuldades sociais e econômicas estudem em escolas profissionalizantes de qualidade reconhecida no Brasil e no exterior, como ainda potencializando a política de expansão, como se pode ver no gráfico seguinte, que apresenta a evolução de matrículas na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, no período de 2003 a 2012:



**Gráfico 16 – Evolução das matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica (em milhares)**

Fonte: Inep/Educacenso e Censup; Capes/Geocapes.

De forma a ampliar ainda mais o ciclo das medidas de expansão da educação profissional e técnica, a presidente Dilma Rousseff assinou a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que formalizou a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Em seu discurso, durante a cerimônia no Palácio do Planalto, a presidente destacou pontos importantes para a política de educação. Afirmou que depois de o Brasil ter completado uma etapa estruturante do futuro, que foi a universalização do ensino fundamental,

sobressai, doravante, a meta de buscar qualidade para a educação – da creche à pós-graduação – e de assegurar capacitação para os jovens e os trabalhadores adultos que não tiveram, no passado, a oportunidade da qualificação profissional. O Pronatec significa a decisão de promover avanços na direção da formação profissional de alta qualidade. O ensino brasileiro não pode ser mais um ensino iluminista do passado, declarou Rousseff, mas precisa ser também do conhecimento e das qualificações necessárias para fazer frente à economia do conhecimento, à sofisticação tecnológica. O Brasil precisa de trabalhadores bem formados. Mas é outro tipo de formação (Rousseff, 2011). Esse outro tipo de educação, a que se referiu a presidente Dilma Rousseff, foi uma crítica oportuna e necessária à tradição enciclopédica e pouco prática da educação brasileira.

Por sua vez, durante cerimônia de lançamento do programa, o ministro Fernando Haddad ressaltou que o Pronatec era a maior reforma da educação profissional da história do país. Destacou em seu discurso pontos centrais do novo programa, entre eles, a abertura para que os empresários que investirem na qualificação profissional possam ser compensados por isenções previdenciárias e trabalhistas; os trabalhadores desempregados que estiverem recebendo o seguro-desemprego poderão ser concomitantemente qualificados e melhorar suas competências e habilidades para a busca de um novo emprego; e, por último, o Ministério do Desenvolvimento Social poderá encaminhar, para atendimento pelo Pronatec, pessoas atendidas por programas sociais. Além disso, Haddad salientou a relevância do programa para dar sustentação à política de expansão de vagas na educação profissional e técnica (Haddad, 2011).

Dos pronunciamentos da presidente Dilma Rousseff e de Fernando Haddad na solenidade de promulgação da Lei do Pronatec, alguns pontos merecem registro por suas implicações na política educacional. Em primeiro lugar, a ênfase que Dilma Rousseff deu à formação profissional e técnica de jovens e adultos que não tiveram na idade certa a oportunidade de qualificação aponta para a importância que deve ter a educação de jovens e adultos na hierarquia das prioridades da política

educacional. São milhões e milhões de jovens e adultos, trabalhadores ou desempregados, historicamente excluídos, que demandam outra educação, com métodos e processos educativos diferenciados, que os qualifique para a vida e o trabalho. Por outro ângulo, Fernando Haddad, ao colocar o Pronatec como o maior programa da história da educação profissional e técnica do país, e bem assim, como mecanismo importante para a política de expansão de oportunidades, sinalizou para a ideia de Educação Técnica e Profissional para Todos, lançada na Reunião de Seul, em 1999, e constante das recomendações finais desse evento.<sup>8</sup> A Recomendação de Seul sublinhou a necessidade de oferecer, a todos os jovens, formação técnica indispensável à conquista de um lugar no mercado de trabalho.

## **Financiamento e gestão**

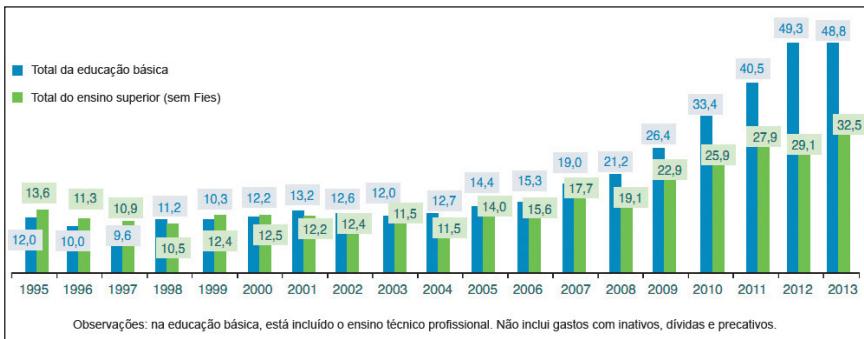
Em oportuno artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, em 2009, dois depois do lançamento do PDE, o ministro Fernando Haddad categorizou o debate do financiamento em dois grupos: um, mais conservador, que defende que o patamar herdado de investimento público em educação como proporção do PIB, de 4%, é suficiente, e que o problema reside na gestão desses recursos; e outro que defende a ampliação para 6%, com melhor gestão. A meta do MEC, nessa fase da educação, era a de atingir 5% em trajetória ascendente. Os conservadores, sublinhava Haddad, trabalhavam nos bastidores para a desvinculação de receitas, e os progressistas lutavam pelo fim da DRU, que poderia devolver à educação os recursos suprimidos pelo Plano Real (Haddad, 2009, p. 3). O ministro Fernando Haddad ficou com o lado progressista, e nem poderia ser diferente em respeito mesmo ao acervo

---

8 O relatório final da reunião da Unesco, realizada em Seul, na Coreia do Sul, em abril de 1999, sobre a educação técnico-profissional, publicado pela Unesco no Brasil em 2000, sob o título de *Recomendações de Seul*, considerando que o século 21 seria palco de uma economia e de uma sociedade radicalmente diferente, com implicações profundas para o ensino técnico e profissional, recomendou o ensino técnico e profissional para todos, por ser essa modalidade um dos instrumentos mais poderosos para permitir a todos os membros da sociedade enfrentar novos desafios e encontrar seu papel como atores produtivos (Unesco, 1999, p. 74).

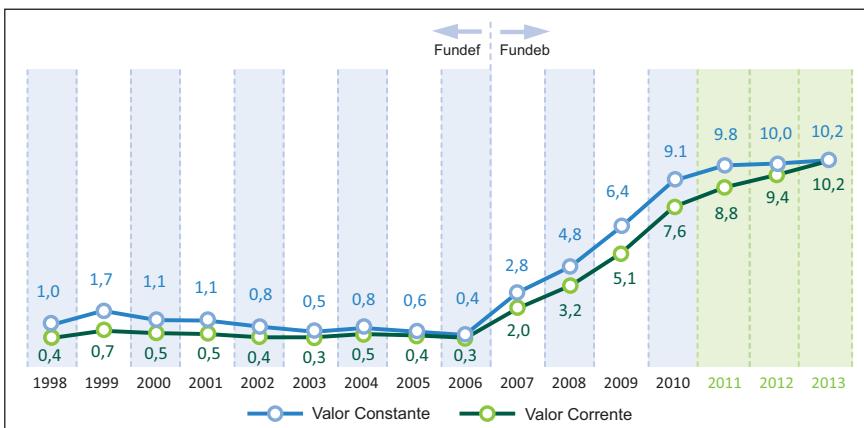
de ideias e de pressupostos filosóficos que nortearam sua formação intelectual. Dessa forma, com o apoio do presidente Lula e contando com a *expertise* do então secretário-executivo Henrique Paim, Fernando Haddad não cedeu às críticas de que o problema era somente de gestão e não do montante de recursos. Com visão lúcida, compreendeu que, se por um lado, existia o problema de má gestão dos recursos, por outro, era notória também sua insuficiência, em face dos enormes desafios da educação em todo o país. Dessa forma, norteado por essa convicção, empreendeu esforços sem precedentes para aumentar o orçamento do MEC e planejar ações com base em diagnósticos mais rigorosos da situação educacional dos estados e municípios.

A visão estratégica de Fernando Haddad o levou a construir uma política de financiamento, não de governos e sujeita a oscilações e mudanças, mas de Estado, com horizontes e perspectivas mais amplas. Nessa direção, a aprovação das Emendas Constitucionais (EC) de nº 53/2006 e nº 59/2009 foram decisivas. A primeira deu continuidade ao Fundef, ampliando-o para constituir o Fundeb, de modo a cobrir toda a educação básica; estabeleceu a fixação do piso salarial do magistério por intermédio de lei ordinária; e aprovou a extensão do salário-educação, até então destinado exclusivamente ao ensino fundamental, para as demais etapas e modalidades da educação básica. A Emenda Constitucional nº 53/2006 foi, posteriormente, regulamentada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, seguida da promulgação do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que tratou basicamente da operacionalização dos fundos de cada estado e do Distrito Federal. Em termos de avanço da política de financiamento, dois aspectos merecem destaque na lei do Fundeb. O primeiro, de grande alcance, foi a aprovação de complementação da União de, no mínimo, 10% do total de recursos do fundo, possibilitando significativo aumento da participação do governo federal na educação básica. O segundo foi a proibição do uso da contribuição social do salário-educação na complementação da União. Os gráficos que se seguem permitem comparar os investimentos na educação superior e na educação básica e mostram a evolução de recursos destinados ao Fundeb:



**Gráfico 17 – Recursos investidos pelo MEC em educação básica e ensino superior**

Fonte: Siafi/STN/CD e Prosaden. Elaboração: MEC/SE/SPO.



**Gráfico 18 – Complementação da União (em R\$ bilhões)**

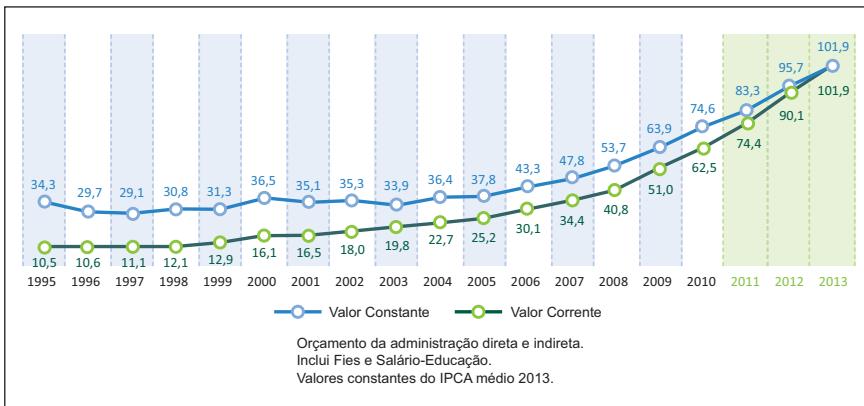
Fonte: FNDE. Valores constantes do IPCA médio 2013.

O processo de discussão e debates no âmbito do Poder Legislativo durante a tramitação da EC do Fundeb contou com intensa participação dos movimentos sociais. Nesse processo, a sensibilidade política do ministro Fernando Haddad somada à sua objetividade durante as negociações, como ainda ao prestígio que desfrutava no Palácio do Planalto, foram fundamentais para o avanço alcançado pela promulgação da Emenda nº 53. Comparando os processos de concepção e aprovação do Fundef e do Fundeb, Paulo Sena, em sua tese de doutoramento, sublinhou que o Fundeb representou uma

continuidade do primeiro, com aprimoramentos que só foram possíveis com base no aprendizado que a experiência proporcionou e, sobretudo, pela qualidade da participação dos movimentos sociais, dos Poderes Executivo e Legislativo e do diálogo e negociação entre esses atores (Sena, 211, p. 283-284).

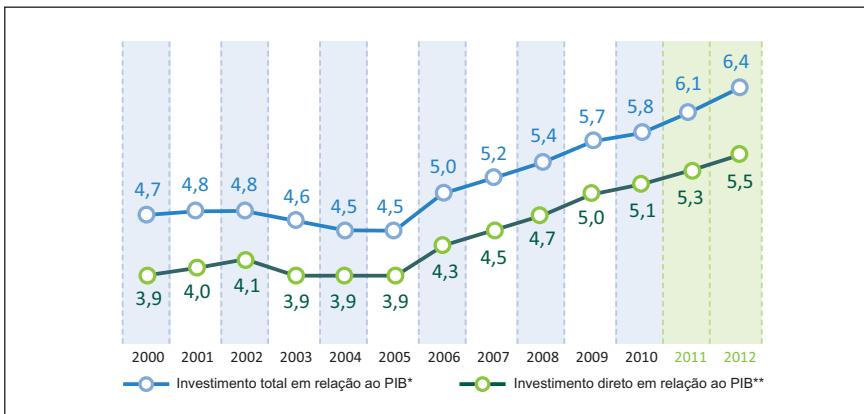
Outrossim, a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, ampliaria ainda mais a responsabilidade da União em relação à educação básica. Além de dar fim à desvinculação das receitas da União (DRU), instituída no início do Plano Real, em 1994, para aumentar a liberdade de utilização de recursos e contribuir com a política de superávit nas contas públicas, estendeu a obrigatoriedade e gratuidade da educação na faixa etária dos 4 aos 17 anos; determinou a fixação de um percentual do PIB na futura lei do Plano Nacional de Educação; e estendeu a todas as etapas da educação básica os programas suplementares de material didático-pedagógico, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde. Somente o retorno dos recursos da DRU permitiria repor ao orçamento do MEC, de acordo como ministro Fernando Haddad, recursos da ordem de R\$ 7,5 bilhões por ano. Conforme ele observou na época da aprovação da Emenda na Câmara Federal, o fim da DRU significou o resgate de uma dívida histórica com a educação. Era imprescindível reaver esses recursos para dar sustentação ao PDE (Haddad, 2008). Conforme salientou Maria Clara Machado, durante os 14 anos de vigência da DRU, cerca de R\$100 bilhões foram retirados do orçamento da área educacional (Machado, 2008).

Em decorrência de todas essas medidas, o orçamento do MEC com base no PIB saltou no período compreendido entre o ano 2000 e o ano 2012, de 4,7 para 6,4 (investimento total), e de 3,9 para 5,5 (investimento direto). Essa evolução passou de R\$ 34,3 bilhões, em 1995, para R\$ 101,9, em 2013, em valores constantes, e em valores correntes, nesse mesmo período, de R\$ 10,5 bilhões para R\$ 101,9 bilhões. Esses avanços foram fundamentais para a implementação do PDE. Os gráficos, a seguir, mostram a evolução dos orçamentos do MEC e os investimentos com base no PIB.



**Gráfico 19 – Orçamento total do MEC (em R\$ bilhões)**

Fonte: Siafi/STN/CD e Prosaden. Elaboração: MEC/SE/SPO.



**Gráfico 20 – Investimento em educação em relação ao PIB (%)**

Fonte: Inep e MEC/SE/SPO.

Ademais, o fato de a EC nº 59/2009 ter estabelecido a obrigatoriedade de fixação de um percentual do PIB no II PNE foi decisivo para que a reivindicação da Conaes, de investimentos da ordem de 10% do PIB, viesse a ser incorporada e aprovada nesse plano, ainda que de forma gradual, conforme estabeleceu a 20ª meta da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Isso significa que a política de financiamento da educação da gestão Fernando Haddad teve visão do futuro e, com essa perspectiva, situa-se à altura de uma política republicana e de Estado.

## **Significado e alcance da presença de Fernando Haddad no MEC**

Em termos de alcance e estilo de gestão, pode-se afirmar que no período em que esteve à frente do MEC, norteou sua conduta e a de seus auxiliares por princípios e diretrizes de permanente diálogo com os principais atores da educação nacional. Fortaleceu o papel do MEC na formulação e na execução da política educacional, ampliando sua credibilidade e confiabilidade em relação aos demais entes federados e entidades da sociedade civil. Lucia Camini, em sua pesquisa para a tese de doutorado sobre a gestão do PDE, constatou que a política adotada pelo MEC se traduz como ação compartilhada, não sendo vista como centralizada nem impositiva. O MEC estaria exercendo seu papel de coordenador maior da política educacional, envolvendo e articulando os entes federados na implantação e na implementação do PDE (Camini, 2010, p. 541-542).

Certamente, algumas das características do itinerário acadêmico e político de Fernando Haddad contribuíram para delinear um estilo próprio de atuação que o deixou preparado para dialogar com os mais diversos segmentos, com os movimentos sociais, com os dirigentes e especialistas e com as áreas de economia e planejamento do governo. É sempre oportuno lembrar que sua formação contemplou a realização de estudos no campo do direito (graduação), da economia (mestrado) e da filosofia (doutorado). Permeando os conhecimentos obtidos nesses três campos, está o intelectual defensor de uma renovação da plataforma socialista de lutas, frente aos novos cenários sociais e econômicos do nosso tempo. Essa bagagem permitiu a Fernando Haddad uma visão pragmática da política educacional. Dialogava e ouvia, porém sempre com vista à ação, no sentido dado por Kundera, de forma admirável: “é pela ação que o homem sai do universo repetitivo em que todo mundo se parece com todo mundo; é pela ação que ele se diferencia dos outros e se torna um indivíduo” (Kundera, 2009, p. 29). Todavia, a sua visão pragmática da política educacional não o desvinculava do cenário das ideias pedagógicas. Por isso mesmo, não hesitou em levar avante o projeto da Coleção Educadores, em parceria com a Unesco e a Fundação Joaquim Nabuco. Essa coleção, constituída por 62 volumes,

enviada a todas as instâncias da gestão educacional e à maioria das escolas de educação básica do país, colocou à disposição dos professores e dirigentes da educação de todo o país uma síntese das ideias e ações de figuras proeminentes do pensamento pedagógico do Brasil e do mundo.<sup>9</sup> Fernando Haddad acompanhou pessoalmente a construção desse acervo que ele julgava importante para melhorar a qualidade da política educacional e do ensino.

Os eixos considerados nesse capítulo como qualificadores da política de educação no contexto Brasil, quais sejam, *Regime de Cooperação Federativa, Magistério, Qualidade e Inclusão na Educação Básica, Democratização, Avaliação e Qualidade na Educação Superior, Educação Profissional e Tecnológica e Financiamento e Gestão* indicam, com as evidências apresentadas, que, depois de séculos de denúncias e esperas, a educação brasileira começou a receber um tratamento mais próximo de sua importância e relevância para as pessoas e para o país, ausente em séculos anteriores. É certo também que muitos dos ministros que passaram pelo MEC não tiveram o apoio que Fernando Haddad teve do presidente da República. Mas é certo também que sua formação intelectual e política, aliada às suas experiências de trabalho nos campos social e econômico, o credenciou para o exercício de funções superiores como a do Ministério da Educação. Porém, para que essa oportunidade surgisse, foi importante, inicialmente, o olhar clínico de Tarso Genro, que o convidou para assumir a Secretaria Executiva do MEC e, depois, a intuição do presidente Lula, que o nomeou ministro de Estado da Educação.

Em todos esses eixos, a gestão Fernando Haddad promoveu avanços importantes, colocando a educação brasileira na trilha de

9 Na coleção foram incluídos 31 educadores e pensadores nacionais: Alceu Amoroso Lima, Almeida Júnior, Anísio Teixeira, Aparecida Joly Gouveia, Armando Álvares Alberto, Azeredo Coutinho, Bertha Lutz, Cecília Meireles, Celso S. da Fonseca, Darcy Ribeiro, Durmeval T. Mendes, Fernando de Azevedo, Florestan Fernandes, Frota-Pessoa, Gilberto Freire, Gustavo Capanema, Heitor Villa-Lobos, Helena Antipoff, Humberto Mauro, José Mário Pires Azanha, Julio de Mesquita Filho, Lourenço Filho, Manoel Bomfim, Manuel da Nóbrega, Nísia Floresta, Paschoal Lemme, Paulo Freire, Roquette-Pinto, Rui Barbosa, Sampaio Dória e Valnir Chagas e 30 pensadores da Coleção da Unesco de Genebra: A. Binet, A. Bello, A. Makarenko, A. Gramsci, B. Suchodolski, C. Rogers, C. Freinet, D. F. Sarmiento, E. Claparède, E. Durkheim, F. Skinner, F. Frobel, F. Hegel, G. Kerschensteiner, H. Wallon, I. Illich, J. A. Comenius, J. Piaget, J. J. Rousseau, J. O. Decroly, J. Herbart, J. Pestalozzi, J. Dewey, J. Martí, L. Vygotsky, M. Montessori, Ortega y Gasset, P. Varela, R. Cousinet e S. Freud.

sua emancipação. Certamente, a consolidação das conquistas requer políticas continuadas e periodicamente revistas e ajustadas a novas realidades e situações. Nessa direção, deve ser destacado que nos últimos anos ocorreu a continuidade, a melhoria e a expansão de políticas e programas importantes como as da avaliação da educação básica, do Fundef, do Fundeb, do Programa Bolsa-Escola e do Dinheiro Direto na Escola. Em relação a esse importante fator da política de educação – que é a continuidade –, o ministro Fernando Haddad foi um dos melhores exemplos da história do MEC. Ele deu seguimento a muitos projetos e programas, aperfeiçoou-os e projetou-os para novas perspectivas, como o caso do I PNE, que, em decorrência do PDE, ganhou novas dimensões que convergiram para a elaboração e a aprovação final do II PNE.

Talvez seja ainda muito cedo para uma avaliação mais abrangente do significado da presença de Fernando Haddad no MEC por quase oito anos. Foram tempos de realizações reconhecidas por vários estudos acadêmicos e por lideranças expressivas do mundo da política, por empresários e por diversos líderes de organizações não governamentais que este capítulo procurou apresentar de forma sucinta e, certamente, incompleta. Foram tempos de avanços numa visão sistêmica da educação. Programas, projetos e ações permearam todos os graus e todas as modalidades do ensino. Procurou-se, com visão do futuro, institucionalizá-los por leis e decretos, muitos dos quais se converteram em políticas de Estado, como o Fundeb, o Prouni, o Sinaes, o Ideb, o PAR e tantos outros. Na história da educação brasileira, a gestão Fernando Haddad está destinada a ocupar uma posição ímpar. Talvez preenchendo a expectativa do historiador José Honório Rodrigues, em sua obra clássica *Aspirações nacionais*. No capítulo dedicado à educação, depois de descrever o quadro crítico do ensino no país na década de 1950, ele concluiu afirmando que o Brasil continuava a aguardar um estadista na educação (Rodrigues, 1970, p. 173). Provavelmente esse estadista tenha sido Fernando Haddad. Todavia, só o tempo poderá estabelecer o veredicto definitivo. Há boas evidências para que os historiadores da educação confirmem essa possibilidade.

## **Referências bibliográficas**

- ABICALIL, C. A. Fundeb: colaboração e integralidade da educação básica. In: LIMA, M. J. R (Org.). *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília, DF: Edição Independente, 2005.
- AZEVEDO, F. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In: AZEVEDO, F. *A educação entre dois mundos*. São Paulo: Melhoramentos, 1958.
- BAUMAN, Z. *A sociedade individualizada*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BELLONI, I. Educação superior. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Avaliação do PNE/2004-2006*. Brasília, DF: Câmara Federal, 2011. p. 213-224.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Legislação educacional 2003-2010*. Brasília, DF: MEC, 2010.
- CÂMARA FEDERAL. *Documentos parlamentares*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1977.
- CÂMARA FEDERAL. *Avaliação do PNE 2004-2006*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011.
- CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF: Anpae, v. 26, n. 3, set./dez. 2010.
- CUNHA, C. *A emergência de uma universidade brasileira: o resgate pela regionalização*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, SP, 1987.
- CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP: Cedes, v. 28, n. 100, 2007.
- DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. *Políticas públicas e gestão da educação*. 2. ed. Brasília, DF: Liber Livro, 2011.

FACEIRA, L. S. *O Prouni como política pública em suas instâncias macroestruturais, meso-institucionais e microssociais*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009.

FONSECA, M.; ALBUQUERQUE. S. V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. *Série-Estudos*, Campo Grande, MS: UCDB, n. 34, p. 61-74, 2012.

GATTI, B.; BARRETO, E. de S. *Professores do Brasil*. Brasília, DF: Unesco, 2009.

GENRO, T.; Haddad, F. Universidade para todos. São Paulo, *Folha de S. Paulo*, 2004, Opinião, p. 3.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. *A procura da igualdade: 10 anos de política educacional no Brasil*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso, 2013.

GUIMARÃES, J. A. A carreira, a Capes e o desenvolvimento educacional científico e tecnológico do Brasil. Conferência proferida na UFF na solenidade de outorga do título de professor emérito. Niterói, RJ, 6 de setembro de 2012. Texto mimeo.

HADDAD, F. *Em defesa do socialismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

HADDAD, F. Lanterna na proa. *Folha de S. Paulo*, 9 de novembro de 1999, Caderno A, p. 3.

HADDAD, F. A concepção sistêmica da nova política de educação profissional. In: GUIMARÃES, J.; SÁTIRO, G. D. (Orgs.). *A criação de um novo futuro na educação, cultura, ciência e tecnologia, esportes e juventude*. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

HADDAD, F. Entrevista concedida a Célio da Cunha. São Paulo, novembro de 2013.

HADDAD, F. Discurso por ocasião do lançamento do PDE. Brasília, DF, 24 de abril de 2007.

HADDAD, F. Entrevista. *Revista Nova Escola*, São Paulo: Ed. Abril, 2008.

HADDAD, F. Entrevista. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 3 jul. 2008.

HADDAD, F. Entrevista. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 12 nov. 2008.

HADDAD, F. Depoimento na Audiência Pública nº 0026/09, sobre a DRU de 18 de fevereiro de 2009 da Câmara dos Deputados. Notas taquigráficas.

HADDAD, F. Pronunciamento por ocasião de assinatura da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Pronatec. Portal do Palácio do Planalto, Brasília-DF, 26 de outubro de 2011.

HADDAD, F.; BACHUR, J. P. O Prouni é um retrocesso na política educacional? *Folha de S. Paulo*, 11 de dezembro de 2004, Opinião, p. 3.

HADDAD, F.; HADDAD, A. E. Versão preliminar do Prouni. Brasília, DF, 2003. Texto mimeo.

KRAMES, I. P. *Na trilha do Prouni: implantação, acompanhamento e perspectivas em uma instituição de ensino superior de Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

KUNDERA, M. *A arte do romance*. S.Paulo: Companhia do Bolso, 2009.

LÁZARO, A. *Diversidade e políticas educacionais*. Brasília, DF, 2013. Texto mimeo.

MACHADO, M. C. Comissão de Educação da Câmara discute as prioridades do MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32851>. Acesso em: 3 jul. 2015.

MARINELLI, C. R. G. Programa Universidade para Todos. Tese de doutoramento. Piracicaba: Unimep, 2010.

MATOS, M. A. S. *Cidadania, diversidade e educação inclusiva: um diálogo entre a teoria e a prática na rede pública de Manaus*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MCLAUGHLIN, T. H. Education, phylosophy and the comparative perspective. In: COHEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; UNTERHALTER, E. (Org.). *International handbook of comparative education*. London, UK: Springer, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Relatório de gestão da DEB – 2009-2013*. Brasília, DF: Capes, 2013.

MONTEZUMA, F. Documentos parlamentares. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.

MORAES, R. C.; SILVA, M. P. *O peso do estado na pátria do mercado*. São Paulo: Unesp, 2013.

OLIVEIRA, J. B. A. *Reforma da educação: por onde começar*. Belo Horizonte, MG, Instituto Alfa e Beto, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Recomendações de Seul*. Brasília, DF: Unesco, 2000.

PATTO, M. H. S. *A produção do fracasso escolar*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

PAVAN, C. Investimento em ciência e educação. In: WERTHEIN, J.; CUNHA, C. *Educação científica e desenvolvimento: o que pensam os cientistas*. Brasília, DF: Unesco, 2005.

PETRAGLIA, I.; FERREIRA, J. A. O programa universidade para todos – o Prouni e a democratização do ensino superior. São Paulo: Uninove, 2010. Texto mimeo.

POLIDORI, M. M.; MARINHO-ARAÚJO, C.; BARREYRO G. B. Sinaes: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: Cesgranrio, v. 14, n. 53, 2006.

PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT. *Pisa 2003*. Disponível em: <<http://www.Inep.gov.br/internacional-novo-pisa-resultados>>. Acesso em: 22 set. 2014.

- RIBEIRO, D. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIBEIRO, D. *O livro dos Cieps*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1986.
- RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, v. 5, n. 12, p. 1-10, 1991.
- RIBEIRO, S. C. Construir o saber. *Veja 25 anos: Reflexões para o futuro*. São Paulo: Ed. Abril, 1993. p. 206-217.
- RODRIGUES, J. H. Aspirações nacionais. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.
- ROUSSEFF, D. Discurso por ocasião da cerimônia de assinatura da Lei nº 12.513/2011 que criou o Pronatec. Portal do Palácio do Planalto, Brasília-DF, 26 de outubro de 2011.
- SANTANA, L. T.; ADRIÃO, T. M. F. Plano de ações articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise. *Série Estudos*, n. 34. Campo Grande(MS): UCDB, 2012t.
- SENA, P. *Fundeb, federalismo e regime de cooperação*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.
- SILVA, L. I. L. Discurso por ocasião do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação Nacional. Brasília, DF, 24 de abril de 2007. Biblioteca Virtual da Presidência.
- SILVEIRA, F. G.; CAMPOLINA, B.; HORN, R.V. Impactos do programa Bolsa-Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescente de 10 a 18 anos. In: CAMPELLO, T.; NÉRI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa-Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- SINGER, P. Prefácio. In: Haddad, F. *Em defesa do socialismo*. Petrópolis: Vozes, 1998
- TEDESCO. J. C. *Opiniones sobre política educativa*. Buenos Aires: Granica, 2005.
- TOCQUEVILLE, A. De. *Democracia na América*. São Paulo: Ed. Nacional; USP, 1969.

VASCONCELOS, R. D. *As políticas públicas de educação integral: a escola unitária e a formação unilateral*. Tese (Doutorado e Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2012.

VIEIRA, J. D. *Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido*. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

WERTHEIN, J.; CUNHA, C. A educação científica como direito de todos. In: WERTHEIN, J.; CUNHA, C. (Org). *Educação científica e desenvolvimento: o que pensam os cientistas*. Brasília: Unesco. 2005.



---

## **Capítulo IX**

---



Aloizio Mercadante Oliva: Ministro de Estado da Educação (24/01/2012 a 02/02/2014)

# **GESTÃO MERCADANTE: O PACTO PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA**

Célio da Cunha  
Marli Alves Flores Melo  
Renato de Oliveira Brito

## **Trajetória acadêmica, ideias e militância política**

Com a candidatura de Fernando Haddad à Prefeitura de São Paulo, Aloizio Mercadante Oliva foi nomeado ministro de Estado da Educação, em 24 de janeiro de 2012, permanecendo nesse cargo até 2 de fevereiro de 2014, quando assumiu a Chefia da Casa Civil da Presidência da República. Antes de ocupar a Pasta da Educação, esteve à frente do Ministério da Ciência e Tecnologia, onde seu desempenho foi reconhecido por muitos líderes da comunidade científica do país. As considerações e análises a propósito de sua gestão no MEC serão precedidas de uma breve síntese, certamente incompleta, sobre sua trajetória de vida, de estudos e de militância política.

Nasceu na cidade de Santos, SP, em 13 de maio de 1954. Seu pai foi general de Exército e comandante da Escola Superior de Guerra. Todavia, essa condição não influenciou a carreira do filho, que, desde os tempos de estudante da escola básica, revelou sensibilidade em relação às questões sociais, particularmente em relação aos segmentos mais desfavorecidos da população. Graduou-se em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), destacando-se, desde então, como líder dos estudantes e como presidente do Centro Acadêmico Visconde de Cairu (CAVC), em 1974 e 1975. Nessa fase de sua militância, participou e ajudou a organizar os protestos contra o assassinato do

estudante Alexandre Vannuchi Leme e do jornalista Wladimir Herzog. Concluiu o mestrado e o doutorado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e integrou o corpo de docentes da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), licenciando-se para dar prosseguimento à sua vocação política.

Em 1980, ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores (PT), tendo ocupado a vice-presidência dessa agremiação política por vários anos (1991-1999). Foi coordenador das campanhas presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, de 1989 e 2002. Em 1990, foi eleito Deputado Federal por São Paulo, pelo PT, com expressiva votação, e, em 1994, foi candidato à vice-presidente da República na chapa do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em disputa com Fernando Henrique Cardoso. Em 1998, retornou à Câmara Federal, novamente, colocando-se entre os mais votados. Em 2002, concorrendo a uma vaga no Senado Federal, obteve posição recorde, com quase 10,5 milhões de votos. Foi candidato ao governo de São Paulo em 2006 e 2010 e, mesmo sendo derrotado em ambos os pleitos, enfrentando José Serra e Geraldo Alckmin, assegurou o crescimento do espaço político do PT. A partir de 2010, iniciou sua experiência no campo da gestão pública, inicialmente como ministro de Estado da Ciência e da Tecnologia, depois como ministro de Estado da Educação e, em seguida, assumindo a Chefia da Casa Civil da Presidência.

No seu itinerário de formação acadêmica e militância política, há um dado interessante que deve ser sublinhado. Trata-se de ter sido escolhido várias vezes patrono de formandos em economia e de diversos outros cursos, por instituições públicas e privadas, o que indica o apreço e reconhecimento dos estudantes pelo seu desempenho e exemplo como líder político. Esse apreço e consideração, ele os adquiriu, mediante ações, gestos e exemplos em defesa da liberdade e de políticas de desenvolvimento em prol da construção de cenários sociais pautados e construídos com base em critérios de justiça e equidade. A título de exemplo, em 2012, defendeu o jornal *Folha de S. Paulo* e seu editor principal, o jornalista Otávio Frias de Oliveira, das acusações que lhes foram imputadas de ter colaborado com a ditadura de 1964. Nessa mesma linha de coerência com os seus princípios e diretrizes de vida

pública, Aloizio Mercadante, em sua atuação como parlamentar da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou em sua militância política, liderou e apoiou ações, projetos e iniciativas de indiscutível alcance coletivo. E quando se usa a expressão “alcance coletivo”, sobressai o critério de que ela aponta para demandas e realizações que podem atingir o maior número de pessoas, sobretudo as que se encontram em situações desfavorecidas de vida digna e existência. Nessa direção, ao se percorrer, ainda que de forma breve, alguns dos documentos elaborados sob sua orientação, no Congresso Nacional, constata-se logo que eles contemplam questões de inegável valor e que se inserem no processo de lutas para a viabilização de situações políticas e econômicas à altura de um milênio que busca a universalização da cidadania.

Nessa esfera de considerações, alguns temas que foram objeto de suas preocupações ilustram seu pensamento e ação na vida pública, entre eles – e somente com o intuito de apresentar alguns exemplos – se destacam: a crítica à Área de Livre Comércio das Américas (Alca), 2002; os eixos estratégicos de um novo modelo de desenvolvimento; os mitos e realidades do custo Brasil; as relações raciais e a desigualdade econômica; um outro Brasil possível; uma economia de justiça e solidariedade; o desafio da inserção internacional soberana; a democracia contra o arbítrio; o resgate da cidadania e da ética; e os direitos do cidadão especial. Esses temas que foram objeto de pronunciamentos, propostas de política, publicações diversas sinalizam para um perfil de político e intelectual com a consciência das mudanças que se tornaram imperativas neste início de milênio.

Considerando que o objetivo do presente capítulo é apresentar e discutir o que foi a política educacional durante a gestão de Aloizio Mercadante, acreditamos ser oportuno começar com um breve inventário de seu pensamento e ideias ao longo de sua formação política e intelectual. Para esse intento, utilizaremos algumas de suas produções intelectuais e propostas de reforma. Assim sendo, em livro que ele organizou, publicado em 1984, ao tempo em que exercia as funções de chefe do Departamento de Economia da PUC-SP, intitulado *A crise econômica brasileira*, incluiu artigos de intelectuais de esquerda

como Francisco de Oliveira, Maria da Conceição Tavares e Paul Singer, que abordaram o tema sob diferentes enfoques, em âmbito nacional e internacional. Na apresentação, Mercadante destacou o papel da universidade nas discussões dos problemas mais urgentes e no posicionamento crítico em relação ao quadro deplorável em que o país estava vivendo. Para exercer esse papel, a universidade brasileira precisava superar certo imobilismo que a anestesiava e o isolamento e a degradação que a política educacional do governo tentava lhe imporia (Mercadante, 1984).

Em outra contribuição, feita no auge de sua militância política, no ano 2000, em conferência proferida no Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), sob o título “Recomendações para a retomada do desenvolvimento”, ele afirmou que a primeira questão que o país precisava discutir com profundidade para impulsionar seu crescimento deveria ser a problematização do modelo de financiamento externo vigente, no sentido de verificar se ele é sustentável e se é sustentável a hipótese de alavancar o crescimento nacional com o investimento externo, pois o país não poderia permanecer exposto às oscilações do mercado financeiro internacional. Em outras palavras, não poderia continuar submetido à vulnerabilidade externa (Mercadante, 2000).

Em 2006, publicou *Brasil: primeiro tempo, análise comparativa do governo Lula*, com o objetivo de comparar os primeiros anos da experiência de um governo liderado pelo PT com o que o antecederá, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso. Nesse livro, Mercadante procurou mostrar os avanços do governo Lula em todas as áreas consideradas estratégicas e que constituíam as bandeiras de lutas que haviam levado o PT ao poder, entre elas, a redução da vulnerabilidade externa, da fragilidade fiscal, da pobreza e da desigualdade, como, ainda, a criação de condições para o crescimento sustentado e a expansão do emprego, da cidadania, dos direitos sociais e a política de transparência e combate à corrupção (Mercadante, 2006). Nas conclusões desse estudo comparativo, colocou em evidência o fato de que, apesar dos avanços do primeiro mandato do presidente Lula, muito ainda restava para ser feito em relação à inclusão social, à estabilidade econômica, ao crescimento com distribuição de

renda, à autonomia na inserção internacional, à desprivatização e à reforma do Estado. Para tanto, considerava imprescindível “incentivar as discussões sobre como melhorar a qualidade do processo de desenvolvimento, aprofundar a democracia e avançar na construção de um Estado republicano, que promova a cidadania acima das convicções partidárias” (Mercadante, 2006, p. 222-23), pois “a ponte entre o presente e o futuro depende desse debate”. Afinal, sublinhava, “o que está em jogo é o destino do país” (p. 223). Não tinha dúvidas de que os primeiros três anos do governo Lula “abriram um novo caminho” (p. 223) para o desenvolvimento do país.

As ideias e o pensamento social e econômico de Mercadante vão se tornar mais explícitos em sua tese de doutoramento defendida na Unicamp, em 2010, dando continuidade à análise do Governo Lula, mas com a abrangência dos dois mandatos (2003-2010). A tese foi escrita, como ele mesmo declarou, depois de um longo tempo distante da vida acadêmica e de dedicação à militância política para que Luis Inácio Lula da Silva fosse eleito presidente da República (Mercadante, 2010). Essa militância, ele a considerava fundamental para um melhor exame e interpretação dos problemas estruturais do país. Chegou mesmo a afirmar na introdução da tese que:

Ao contrário do que se poderia depreender a partir do positivismo grosseiro e conservador que predomina em muitas instituições acadêmicas, creio que a militância política não turvou ou distorceu as reflexões sobre o Brasil. Na realidade, o comprometimento político com a melhoria do país, tornou-as mais amplas, sólidas e, no sentido que Adorno e Horkheimer emprestam ao termo, “substantivamente racionais”. Com efeito, somente a partir da perspectiva valorativa propiciada pela construção de uma sociedade melhor é que se pode ir além da razão instrumental e dos conceitos reificados que maquiam o *status quo* político e histórico em leis naturais e universais (Mercadante, 2010, p. 1-2).

Esse trecho revela uma posição epistemológica que se fará presente ao longo de seu trabalho doutoral. Por certo, o doutorado de Mercadante é fruto de uma longa experiência em diversas frentes de lutas e desafios que se colocaram em sua trajetória e que se confundem, sob certos aspectos, com a própria história do PT, e ele aproveitou a oportunidade para realizar “uma extensa e abrangente análise do governo Lula” (Mercadante, 2010, p. 1). No entanto, é sempre oportuno observar que, ao fazer o balanço de um governo de oito anos, no qual esteve presente, sempre existe o risco de vieses. E estes se explicam, muitas vezes, pela condição de ator participante e por sua profunda crença nas bandeiras de lutas abraçadas pelo PT, que ele ajudou a construir. Em que pese esta condição, os fundamentos e conclusões de sua tese constituem subsídios importantes para pensar e repensar o Brasil em toda a extensão de sua diversidade e complexidade. Mais do que isso, oferece indicações para que o país possa desenhar novos rumos que precisam ser construídos a partir do reconhecimento de que uma política de Estado deve estar atenta para os diferentes “brasis” que vivem e habitam a nação, em circunstâncias as mais assimétricas e desiguais.

O programa do Governo Lula, como ele sintetizou, assumiu o compromisso fundamental de impulsionar a constituição de um amplo mercado de consumo de massa, que promovesse a inclusão de milhões de brasileiros, universalizasse as políticas sociais básicas e resolvesse o drama histórico da concentração de renda (Mercadante, 2010). Todavia, ao tempo em que Lula assumiu a Presidência, registrava-se grave fragilidade macroeconômica do país, com ataques especulativos na área financeira, fuga de capitais e pressão inflacionária (Mercadante, 2010). No contexto desse quadro de dificuldades, somado à incerteza provocada por uma nova ideologia política no poder, Aloizio Mercadante, juntamente com outros próceres do PT e sob a supervisão de Lula, redigiram a *Carta ao Povo Brasileiro*, mediante a qual se abdicava publicamente de uma estratégia de ruptura em prol de um novo compromisso “com uma transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento” (Mercadante, 2010, p. 3).

Essa decisão foi, sem dúvida, das mais sábias, porquanto a governabilidade do país só se tornaria possível mediante configurações interpartidárias, com abertura de espaços de diálogo para que as várias tendências pudessem se expressar. Contudo, sublinhava Mercadante, a Carta não representava uma mudança de estratégia de inspiração conservadora, mas “uma necessária revisão tática do tempo e dos meios para atingir o objetivo estratégico de concretizar o crescimento econômico sustentado com a formação de um amplo mercado de consumo de massa” (Mercadante, 2010, p. 4). A posição de Mercadante no contexto em que foi redigida a *Carta* revela sua disposição e abertura para a construção de consensos, característica que sempre norteou sua atuação tanto como político quanto ministro de Estado.

Nas primeiras páginas de sua tese, ele reconhece a vitória do Plano Real contra a hiperinflação, porém acrescentando que ele não foi suficiente para reverter a crescente fragilização do país. Além de persistir uma semiestagnação econômica, o desemprego era elevado. Daí a importância de um novo projeto de desenvolvimento nacional (Mercadante, 2010). Esse novo projeto de desenvolvimento, muito embora tivesse componentes nacionalistas, dada a ênfase política na soberania nacional e na superação da dependência e da vulnerabilidade externas, configurava-se como mais internacionalista que o velho nacional-desenvolvimentismo, pois defendia a construção de uma nação na integração regional, com parcerias comerciais e diplomáticas e protagonismo intenso nos foros de governança global e no cenário internacional (Mercadante, 2010). Essa posição aponta para uma visão sistêmica do desenvolvimento, incluindo a cooperação não somente com os países do bloco regional, como também com os vários países de outros continentes. A construção de um novo país norteado por esse pressuposto implicaria um papel proeminente do Estado na regulação e distribuição da renda social, que poderia ser mais amplo e profundo na medida em que o dinamismo da economia permitisse a expansão da produtividade agregada e o emprego. O desenvolvimento nacional, a exemplo da experiência histórica de nações avançadas, sempre teve na

ação do Estado, desde os tempos de Getúlio Vargas, uma das condições propulsoras fundamentais (Mercadante, 2010).

Nessa linha de considerações, qual seja a da importância do papel do Estado, Mercadante, em sua tese, destaca na área da educação os passos fundamentais dados pela Constituição de 1988, a criação do Fundef-Fundeb, do PDE, do PAR, do Pibid e o do Prouni (Mercadante, 2010). Tanto a *Carta Magna* de 1988, como os programas e as políticas mencionados, mostram a relevância do poder público para a redução das disparidades regionais e para a gradual superação das assimetrias que perpassam o território nacional.

Em síntese, diferentemente de posições anteriores defensoras do “Estado mínimo”, a posição de Mercadante alicerça-se na imprescindibilidade do Estado nas políticas de redução das desigualdades. Daí sua crença na política do Governo Lula, que elegeu o social como um dos eixos estruturantes do desenvolvimento econômico. Conforme ele argumentou:

Essa escolha estratégica revelou, no plano simbólico e na vida real, que era possível retomar a trajetória de construção do Brasil, bruscamente interrompida a partir da década de 1980, superando um padrão de desenvolvimento concentrador de renda e uma lógica, que parecia intransponível, de subordinação à dinâmica econômica e financeira global (Mercadante, 2010, p. 463).

Ampliando essa estratégia para o âmbito internacional, declarou Mercadante:

Com efeito, ao longo do Governo Lula, o Brasil conseguiu romper o círculo vicioso, criado por algumas administrações anteriores, de fragilidade econômica e social interna e baixa projeção dos interesses estratégicos do país no contexto internacional. Hoje, o Brasil é ator internacional de primeira linha, além de liderança regional consolidada, e contribui,

de forma decisiva, para a articulação dos interesses dos países em desenvolvimento e para a conformação da ordem mundial menos assimétrica e efetivamente assentada em um saudável multilateralismo (Mercadante, 2010, p. 469).

Em que pese o otimismo de Aloizio Mercadante em relação aos avanços sociais do Governo Lula, como também no que se refere à presença mais altaneira do Brasil no cenário internacional, é necessário não perder de vista o longo caminho a ser percorrido pelo país até atingir o estágio de uma democracia social que tenha sustentação em conquistas fundamentais no campo das essencialidades humanas, entre elas, a garantia de educação básica e saúde de qualidade para todos, como também a oferta de empregos decentes nos padrões requeridos por este milênio. A consolidação de conquistas políticas, socioeconômicas e culturais demanda tempo e continuidade. E, no caso de uma república federalista como a do Brasil, com acentuadas assimetrias e desigualdades, demandam também políticas e esforços continuados dos entes federados.

Pelo que foi exposto sobre as ideias e o pensamento social e econômico de Aloizio Mercadante, construídos e sedimentados ao longo de muitos anos de militância política, pode-se deduzir que, ao ser designado ministro de Estado da Educação, em janeiro de 2012, seu passado e o acervo de experiências e conhecimentos reunidos em sua trajetória de lutas o credenciavam não somente para substituir o ministro Fernando Haddad e dar continuidade a uma gestão que vinha sendo reconhecida até mesmo pelos segmentos mais críticos da sociedade, como ainda promover novos avanços na política educacional.

### **A crise econômica ao tempo de sua posse no MEC: o discurso inicial**

Todavia, apesar desses pontos positivos, parece-nos indispensável contextualizar, de forma breve, o panorama econômico ao tempo de sua posse no MEC. A crise do *subprime*, de 2008, que teve seu epicentro no mundo da *Wall Street*, se no início não teve impactos no Brasil,

aos poucos, no entanto, e na medida em que se alastrou para outras partes do mundo, acabou chegando ao nosso país. Os bons tempos do mercado das *commodities*, que vinham beneficiando o Brasil, foram, gradualmente, reduzindo seu ímpeto e seus efeitos na economia do país. Importa salientar, no entanto, como o fez Dercio Munhoz, que a crise de 2008 não teve como origem os desequilíbrios gerados pelos mercados mundiais, com o excepcional aumento da demanda chinesa, “mas, sim, do funcionamento do sistema financeiro americano, insuflado pelo neoliberalismo, pelo retorno confessado e festejado do *laissez-faire*” (Munhoz, 2012, p. 354).

Em decorrência, como a crise econômica provocou recuo no comércio internacional, o Brasil, constatou Munhoz, registrou perda de receita de, aproximadamente, 15,0 %, influenciada pela queda nos preços das exportações, como também pela redução aproximada de 23% no volume das exportações de manufaturados (Munhoz, 2012). Consoante à análise de Munhoz, o Brasil teria se acomodado diante das perspectivas que o gigantismo da economia chinesa abria para as exportações brasileiras. A ilusão com os números levou o país a dar pouca importância aos aspectos qualitativos (Munhoz, 2012).

Apesar das condições já não serem as mesmas do tempo de Fernando Haddad, Aloizio Mercadante assumiu a Pasta da Educação com vibrante entusiasmo, expressando vontade política e determinação de levar avante o que vinha sendo feito e de projetar novas perspectivas de política educacional. Alguns excertos de seu discurso de posse ilustram seu propósito de dar continuidade aos projetos e às ações que vinham sendo desenvolvidos e de abrir novos espaços para a política educacional:

Tenho de tornar público meu reconhecimento ao ministro Fernando Haddad, que será lembrado pela história como um dos melhores ministros da Educação que o Brasil já teve.

Ocupei vários cargos importantes no Legislativo e estava, até ontem, ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Estou, a partir de agora, ministro da Educação. Mas sou, acima de tudo, um economista e professor. Essa é a minha verdadeira identidade. Todos os cargos que ocupei, tudo o que fiz, foram com base nessa profunda e definitiva identidade.

Tenho muito orgulho de ser professor. O professor é aquele que estimula a inteligência, a curiosidade, que desperta nos alunos a sede por conhecimento e o espírito crítico que esclarece e ilumina, que semeia nas crianças e nos jovens os valores da democracia, da cidadania, do respeito ao próximo e à natureza.

As nossas vantagens comparativas são, pois, amplas e diversificadas, e nosso potencial de crescimento, enorme. Não obstante, tenho convicção absoluta de que esse potencial não se realizará se não continuarmos a enfrentar, com decisão e absoluta prioridade, a nossa principal fragilidade como nação: a ausência de uma educação universal de qualidade.

No *Manifesto dos Senadores pela Educação*, já dizíamos, em 2004, que só uma política de Estado que reconheça o potencial da educação será capaz de superar as contradições e as barreiras que continuam a impedir a construção de uma sociedade mais ampla e inclusiva. É preciso que todas as mentes deste país, conscientes de suas responsabilidades perante um quadro anacrônico que ainda nos opriime, construam, pela efetivação de uma educação básica de qualidade, os marcos que ajudem a resgatar uma dívida social antiga e projetem o país em direção a cenários mais promissores em termos de democracia e modernidade social.

Com a Constituição de 1988, foi dado o primeiro passo para a superação de problemas históricos da educação; com Fernando Henrique Cardoso, ocorreram progressos significativos com a prioridade ao ensino fundamental e a expansão de matrículas. Porém, foi no Governo Lula, notadamente na gestão Fernando Haddad, que se delineou uma visão sistêmica da educação.

No ensino médio, nosso esforço será no sentido de dotá-lo de qualidade compatível com as exigências postas à juventude brasileira, tornando-o, a um só tempo, relevante, atraente e capaz de fornecer sólida formação; em relação ao ensino superior, darei destaque ao Prouni, que é o mais bem-sucedido programa de bolsas de estudo na história do país;

Ainda em relação ao ensino superior, a atual tendência de fusão e concentração do ensino particular em grupos econômicos, bem como a abertura dos capitais desses grupos na bolsa de valores, demanda forte sistema de avaliação, regulação e supervisão.

Darei prioridade ao Programa Ciência sem Fronteiras, um fantástico programa que está distribuindo 100 mil bolsas de estudos de graduação, doutorado e pós-doutorado, para que os mais destacados estudantes brasileiros possam frequentar as melhores universidades do mundo.

Há estatísticas que ainda inquietam. Por exemplo, entre os jovens brasileiros de 16 anos que fazem parte da população 20% mais pobre, apenas 40% concluíram o ensino fundamental; entre os jovens de 18 anos, somente 37% concluíram o ensino médio; e a educação superior só é acessível a 15% dos jovens entre 18 e 24 anos.

Em relação ao ensino técnico, darei prioridade ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), objetivando a qualificação profissional de milhões de brasileiros;

Por isso, precisamos fazer um grande pacto nacional pela educação. Um pacto que envolva as famílias, os empresários, a sociedade civil como um todo e os governos municipais, estaduais e federal.

Felizmente, podemos usar os fantásticos recursos do Pré-Sal para a educação. Defendo que parte expressiva dos *royalties* do petróleo seja destinada à educação, à ciência e à tecnologia.

Em relação ao Enem, temos de aprofundar os esforços para aprimorar a aplicação. É preciso reconhecer que há um quadro de tensionamento, mas precisamos preservar esse mecanismo, pois é muito mais adequado, democrático e republicano do que a antiga proliferação dos vestibulares;

Precisamos também combater o problema da repetência escolar, que contribui para a evasão de crianças e jovens do sistema educacional; para combater essa deficiência, vamos lançar o Programa de Alfabetização na Idade Certa, com o objetivo de possibilitar que todas as crianças se alfabetizem aos oito anos de idade.

Vamos investir mais na educação infantil, pois as pesquisas no campo da neurociência mostram que, entre 0 e 6 anos, a criança desenvolve a base neuronal que sustentará o aprendizado para o resto da vida.

Precisamos ampliar o Programa Mais Educação para avançarmos em direção à escola de tempo integral, pois as

pesquisas mostram a correlação positiva entre qualidade da educação e a ampliação da jornada escolar;

O professor moderno tem de saber lidar com as novas tecnologias, para acompanhar um mundo em contínua mutação. O professor precisa se reinventar.

A cara do Brasil está mudando, e sua alma está se renovando. Quando dermos o salto de qualidade na educação e chegar a hora de o Brasil “mostrar a sua cara”, como dizia um poeta, o país terá a bela face da igualdade e a alma plena do dever cumprido.

O discurso inicial do ministro Mercadante no MEC revela, por um lado, a consciência que ele tinha dos desafios da qualidade da educação e de alguns nós que precisavam ser desatados, como os da repetência, do ensino médio e do controle da expansão da educação superior por meio da avaliação e da regulação; por outro lado, ele percebia a importância de a Pasta contar com mais recursos, sobretudo os oriundos do Pré-Sal e dos *royalties* do petróleo. Ademais, acrescente-se que devido ao fato de ter sido antes ministro da Ciência, da Tecnologia e da Inovação, via com clareza a indispensável interpenetração e cooperação entre os dois ministérios. Daí derivava a prioridade dispensada aos programas Ciência sem Fronteiras e Pronatec. Tinha lucidez quanto à importância de ambos para promover um salto de qualidade na infraestrutura de recursos humanos do país, em diferentes perfis e com diferentes tempos de duração, de complexidade cognitiva e de desenvolvimento de habilidades.

### **O Pacto pela Alfabetização, a defesa dos royalties para a educação e outras iniciativas**

Durante a sua gestão no MEC, em que pese o fato de circunstâncias políticas o obrigarem, com frequência, a atender a convocações da

presidente Dilma Rousseff para o desempenho de missões políticas específicas, ele procurou dar desdobramento a muitas das intenções e compromissos anunciados em seu discurso de posse. Nessa direção, por intermédio da Portaria nº 867, de 4/7/2012, lançou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), com o objetivo de dar seguimento ao Decreto nº 6.094/2007, que havia formalizado o compromisso de alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade. Esse Pacto foi posteriormente convertido na Medida Provisória nº 586, de 8/11/2012, e, por meio da Lei nº 12.801, de 24/4/2013, estabeleceu as regras para o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados, com o objetivo de concretizar as metas do Pacto.

A concepção do Pnaic teve sua fonte de inspiração na experiência exitosa desenvolvida pelo Estado do Ceará, em 2006, em 60 municípios. Andreia Fonseca, que examinou essa experiência em tese doutoral defendida na Universidade Federal do Ceará (UFC), nas considerações finais, registrou que o Pnaic, para a grande maioria dos professores, foi o responsável por mudanças significativas no ensino e na aprendizagem, principalmente na leitura e na escrita (Fonseca, 2013). Dessa forma, o MEC soube aproveitar uma experiência bem-sucedida, convertendo-a em política pública nacional.

No pronunciamento durante o lançamento do Pacto, a presidente Dilma Rousseff afirmou que Mercadante tem o caráter de urgência em tarefas inadiáveis:

Esse caráter de urgência se soma ao caráter estratégico que temos sobre uma visão do futuro para o país. Sem o Pacto, não teremos igualdade efetiva no país. Nós todos precisamos, portanto, nos comprometer com a alfabetização na idade certa. É responsabilidade do Estado, da sociedade e das famílias (Rousseff, 2012).

Por sua vez, o ministro Mercadante declarou, por ocasião da solenidade referida:

Este é um objetivo estruturante para a educação. Eu diria que este objetivo que temos pela frente é a raiz de toda igualdade social e regional do nosso país. É o caminho para construirmos um país mais moderno e desenvolvido, com igualdade de oportunidades. Sem esses instrumentos essas crianças não têm condições de se desenvolver (Mercadante, 2012).

Tanto o discurso da presidente, como o do ministro da Educação, revelam plena consciência sobre a importância de assegurar efetiva alfabetização de qualidade a todas as crianças até os 8 anos de idade, condição inadiável para a construção de itinerários educativos caracterizados por sucessivos avanços em termos de aprendizagem e educação. Nessa questão, é sempre oportuno salientar que boa parte do mau desempenho dos jovens brasileiros, no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), se deve a problemas crônicos da má qualidade do ensino nos primeiros anos de escolarização. Se o Pacto, com o apoio financeiro e político da União e a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lograr, nos próximos anos, atingir seu objetivo, certamente estar-se-á desatando um dos nós centrais que vinham dificultando, e que continuam a obstar, os avanços estruturantes em relação à qualidade do ensino. Até o ano de 2013, o Pacto já tinha a adesão de todas as unidades da federação e de 5.420 municípios. Para o ciclo de alfabetização em língua portuguesa, haviam sido concedidas pelo MEC quase 300 mil bolsas de estudo aos professores alfabetizadores.

Além do Pnaic, o ministro Mercadante deu continuidade e ampliou o apoio a dois programas estratégicos para o desenvolvimento do país, respectivamente, o Programa Ciência sem Fronteiras e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Não foram poucas as vezes em que o ministro manifestou seu entusiasmo com esses programas, ora ressaltando a importância de conceder bolsas aos estudantes brasileiros de graduação para frequentar cursos oferecidos por instituições de alta credibilidade no exterior, ora sublinhando

a importância da atração de talentos para o fortalecimento da pós-graduação brasileira. Em relação ao Pronatec, seu otimismo não era diferente. Numa solenidade de conclusão de cursos realizada no Teatro Amazônico de Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (UFRR), mais uma vez enfatizou a importância da educação para fazer do Brasil uma nação plenamente desenvolvida. É o único caminho que nós temos para continuar a gerar empregos, proporcionando aos jovens formação profissional de qualidade (Mercadante, 2012).

Dando continuidade à política de progressivo fortalecimento do MEC com vistas ao futuro Plano Nacional de Educação (PNE), que se encontrava em discussão no Congresso Nacional, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.858, de 9/9/2013, que dispôs sobre a destinação, para as áreas de educação e saúde, de parcela de participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, com base no § 1º, do Art. 20, da Constituição Federal. O ministro Aloizio Mercadante desempenhou papel estratégico na aprovação dessa lei, que, se cumprida plenamente, permitirá ao país atingir algumas das metas estratégicas do PNE, sobretudo as que se referem à melhoria da qualidade do ensino e à profissionalização docente.

Em seu discurso de posse na Casa Civil, logo após deixar o MEC, o ministro Aloizio Mercadante sintetizou o balanço de sua atuação no ministério, referindo-se ao esforço do governo para construir no Brasil uma autêntica sociedade do conhecimento, destacando, nessa direção, a implantação do Pronatec, a consolidação do Enem, a continuidade e a expansão do Prouni e do Fies e a política de cotas. Fez referência ao Programa Ciência sem Fronteiras e seu êxito, ao permitir a milhares de jovens acesso a universidades estrangeiras reputadas e credenciadas. Destacou, ainda, o programa de creches e de pré-escolas e o Pnaic (Mercadante, 2014). Nesse mesmo pronunciamento, salientou que, ao tomar posse na Casa Civil, deixava o MEC em boas mãos com o extraordinário ministro Henrique Paim, que há mais de dez anos vinha acompanhando toda a trajetória das mudanças nas políticas de educação (Mercadante, 2014).

Os pontos que o próprio ministro Mercadante destacou em sua gestão no MEC procedem e representam pontos positivos da atuação da Pasta, sobretudo os recursos adicionais do Pré-Sal e dos royalties do petróleo e a política de alfabetização na idade certa e de ampliação de creches e pré-escolas. Todavia, há outro problema histórico que o próprio *Manifesto dos Pioneiros*, há mais de 80 anos, considerava o “ponto nevrágico da questão”, isto é, o ensino médio, que o seu pouco tempo de gestão não permitiu lograr avanços significativos. Mercadante tinha lucidez quanto à importância do ensino médio, da necessidade de sua diversificação, como também das alternativas, da complexidade e dos conflitos de orientações que permeiam essa última etapa da educação básica. Apesar dos esforços desenvolvidos, não foi possível reverter o impasse do ensino médio, o que seria também tentado na gestão do ministro Henrique Paim.

Além dos pontos que ele mencionou em favor de sua gestão no MEC, há outros que poderiam ser incluídos. Trata-se dos estudos conduzidos pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) sobre o regime de colaboração entre os entes federados, que seriam importantes para o desenho de uma estratégia de implementação do PNE, o que ocorreria já na gestão do ministro Henrique Paim. Sempre será oportuno enfatizar que um dos grandes obstáculos com vistas a avanços mais estruturantes da educação nacional continua a ser o de encontrar um *modus operandi* consensual de gestão federativa da política educacional. Nesse sentido, a criação no MEC de um espaço (Sase), com o objetivo de buscar alternativas, possivelmente, por intermédio da ideia de construção do Sistema Nacional de Educação, um dos sonhos do *Manifesto dos Pioneiros* de 1932, certamente poderá configurar-se, doravante, como contribuição de maior relevo em direção a uma política educacional de Estado, com todos os entes da federação brasileira construindo coletivamente a doutrina da cooperação prevista pelo Artigo 23 da Constituição do país. Conhecia o Manifesto dos Pioneiros e o papel que esse documento histórico desempenhou na evolução de lutas para uma política educacional de Estado, não um estado centralizador, mas que respeitasse os princípios federativos que

poderiam ser concretizados, como disse em seu discurso de posse, por um amplo pacto entre os entes federados e a sociedade civil. Por isso, não hesitou em aproveitar o 80º Aniversário do Manifesto para constituir uma comissão de especialistas com o objetivo de propor um conjunto de atividades referentes à atualidade do Manifesto. Participou pessoalmente de muitas das atividades programadas pela Comissão, ressaltando sempre a figura ímpar de Fernando de Azevedo, que foi o redator do Manifesto e um dos mais profícuos pensadores da educação nacional.

Se, por um lado, a gestão Mercadante promoveu avanços como os que já foram mencionados, por outro, importa registrar a proposta de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Nacional (Insaes), enviada ao Congresso Nacional e que haveria de suscitar muitas e acirradas discussões. Na “exposição de motivos” enviada à Presidência da República, assinada pelos ministros Aloizio Mercadante, Guido Mantega e Miriam Aparecida Belchior, que deu origem ao PL nº 4.372, submetido ao Congresso Nacional, os ministros signatários procuraram fundamentar a criação do Insaes, argumentando que o MEC-Inep, no exercício de sua responsabilidade em termos de regulação e supervisão de 2.667 Instituições de Ensino Superior (IES) e de 40.748 cursos de graduação, presenciais e à distância, que requerem cerca de 7 mil avaliações *in loco*, por ano, poderia, em decorrência da expansão prevista pelo PNE, inviabilizar as atribuições legais de avaliação, regulação e supervisão da educação superior (Belchior; Mercadante; Mantega, 2012).

A argumentação dos ministros signatários fundamentou-se no inevitável processo de expansão e democratização da educação superior, que demanda avaliação e regulação para assegurar padrões mínimos de qualidade. As principais críticas feitas ao projeto tiveram origem nas instituições privadas. Em evento promovido pela Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes), em outubro de 2012, sob o título de “Leitura Crítica e Discussão do Insaes”, com a participação de representantes do MEC e do CNE, algumas das dimensões do projeto, como também das preocupações críticas,

ficaram mais claras. Por um lado, o então secretário de Regulação e Supervisão do MEC, Jorge Rodrigo Araújo Messias, afirmou que o objetivo do Insaes era o de dotar o sistema de instrumentos eficazes para promover a justiça regulatória. Sublinhou ser fundamental a superação de desconfianças entre regulador e regulado, de modo a construir uma relação transparente. Alertou que é preciso mudar o entendimento do Insaes como um órgão “fiscalizatório” e “penalista” em direção a seu objetivo maior, que é o de promover a qualidade do ensino (Messias, 2012). Da parte da Abmes, José Roberto Covac ressaltou que uma das maiores preocupações do setor concentrava-se na segurança jurídica do projeto, sendo necessário ter clareza das regras, de forma a permitir enxergar o futuro, ou seja, os resultados (Covac, 2012).

Nesse mesmo debate, o conselheiro Gilberto Garcia, que então presidia a Câmara da Educação Superior do CNE, ponderou que um dos fatos que preocupava o CNE referia-se à vigência de uma política regulatória paliativa, que não vinha sendo indutora de uma qualidade real. Afirmou que, em virtude da expansão do ensino superior, houve mudança de cenário, que não foi acompanhada pela evolução da estrutura de regulação. Como o debate do Insaes está em aberto, há a oportunidade de buscar a melhor forma de leitura e entendimento de seu texto (Garcia, 2012). Nesse sentido, o debate sobre o Projeto de Lei nº 4.372/2012, que propôs a criação do Insaes, pode ser visto como excelente oportunidade para a construção de caminhos e alternativas de supervisão, avaliação e regulação da educação superior, que passa por um processo de grande inclusão, sem precedentes na história. E que, por isso mesmo, precisa contar com mecanismos de Estado que garantam a primazia dos pressupostos éticos e de boa qualidade. Poder-se-ia, ainda, acrescentar outra dimensão da função de supervisão e regulação por parte do Estado. Trata-se de assegurar um dos fundamentos mais importantes da educação superior que, desde a Reunião de Havana, em 1996, passando pela Conferência Mundial de Paris, de 1998, pela Declaração de Cartagena (2008) até a Conferência Mundial de Paris, em 2009, que é o de assegurar o desenvolvimento da educação superior como um bem público, acima de quaisquer outros interesses.

É certo que o debate sobre a criação do Insaes precisa considerar todos os avanços de avaliação liderados nos últimos anos pelo Inep, tanto na educação básica quanto na educação superior. Sendo o Inep um dos órgãos emblemáticos da luta por uma educação pública de qualidade, sobressai a importância de fortalecer-lo institucionalmente, não somente pelo papel histórico desempenhado, como pelo que ele poderá vir ainda a desempenhar em matéria de estudos prospectivos, como um laboratório de ideias na área da educação, como foi, nos anos de 1950, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), durante o governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Registre-se, por último, a série Diálogos Internacionais, criados pela Assessoria Internacional do MEC, com o objetivo de proporcionar o intercâmbio de ideias entre grandes especialistas de outros países e dirigentes do MEC, gestores e especialistas em educação. Essa iniciativa revelou-se de inegável alcance para a melhoria das políticas de educação. Num mundo globalizado e altamente competitivo, a educação de boa qualidade passou a desempenhar papel preponderante para o bem-estar social e econômico dos países. Desse modo, a vinda ao MEC de pensadores reconhecidos da educação de outros países para um diálogo aberto sobre políticas de educação constitui, não se pode negar, uma ação que deverá ser permanente, não somente no âmbito do MEC, como também em todas as instâncias da gestão educacional dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

## Conclusão

Em suma, pode-se concluir este capítulo afirmando que o ministro Aloizio Mercadante, em sua gestão de quase dois anos no MEC, além de dar continuidade à política educacional implantada por Fernando Haddad e de abrir horizontes inovadores de reconhecido alcance para o futuro da educação nacional, como o Programa de Alfabetização na Idade Certa, contribuiu intensamente junto à Presidência da República e ao Congresso Nacional para a destinação de recursos à educação do Pré-Sal e dos *royalties* do petróleo. Esse acréscimo de recursos, se

efetivado, poderá contribuir para a elevação dos investimentos em educação nos próximos anos, a fim de se atingir a meta de 10% do PIB estabelecida pelo PNE. É certo que o novo cenário que se espera construir com esse aumento de recursos aos entes federados depende de muitos outros fatores, entre os quais se destacam, por um lado, a estabilidade política e econômica do país e, por outro, no âmbito da política educacional, a qualidade da gestão, a opção por políticas de êxito comprovado e os avanços da cooperação federativa. Em que pesem as críticas que são sempre necessárias, sobretudo as que se fundamentam em dados e situações reais, o país, nos dois últimos decênios, amadureceu e está em melhores condições de acelerar o ritmo das mudanças e inovações que se tornaram imperativas no campo da educação. Malgrado as dificuldades políticas e econômicas, não se pode negar que existe hoje uma consciência mais lúcida quanto ao relevante papel multidimensional da educação para o desenvolvimento do país. Nessa direção, os esforços empreendidos por Mercadante para ampliar o orçamento com os recursos dos *royalties* do petróleo e do Pré-Sal, como também sua percepção da importância pedagógica de promover a alfabetização de todas as crianças até os 8 anos de idade, devem ser registrados e reconhecidos.

## **Referências bibliográficas**

BELCHIOR, M.; MERCADANTE, A.; MANTEGA, G. Exposição de Motivos. Brasília-DF, 11 de agosto de 2012, enviada à Presidência da República, propondo a criação do Insaes.

COVAC, J. R. Proposta de criação do Insaes Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/abmes/noticias/detalhe/id/652>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

FONSECA, A. S. A. *Programa de Alfabetização na Idade Certa* (Paic): reflexos no planejamento e na prática escolar. Tese (Doutoramento) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

GARCIA, G. Proposta de criação do Insaes Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/abmes/noticias/detalhe/id/652>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

MESSIAS, J. R. A. A criação do Insaes Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/abmes/notícias/detalhe/id/652>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

MUNHOZ, D. *Entre crises: 40 anos e economia no Brasil*. São Paulo: Thesaurus, 2012.

OLIVA, A. M. *As bases do novo desenvolvimento no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal de Campinas, São Paulo, 2010.

OLIVA, A. M. *A crise econômica brasileira*. São Paulo: Educ, 1984.

OLIVA, A. M. *Brasil: primeiro tempo, análise comparativa do Governo Lula*. São Paulo: Planeta, 2006.

OLIVA, A. M. *Recomendações para a retomada do desenvolvimento*. São Paulo: CIEE, 2000.

OLIVA, A. M. Discurso de posse na Casa Civil da Presidência. Brasília, DF, 4 de fevereiro de 2014. Texto mimeo.

OLIVA, A. M. Discurso na formatura do Pronatec no Estado de Roraima. Disponível em: <[http://www.rr.senac.br/siteantigo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=691:ministro-da-educacao-vira-a-roraima-par](http://www.rr.senac.br/siteantigo/index.php?option=com_content&view=article&id=691:ministro-da-educacao-vira-a-roraima-par)>. Acesso em: 6 nov. 2014.

ROUSSEFF, D. Pronunciamento por ocasião de lançamento do Pnaic. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/accompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discursos-da-presidente-da-republica-dilma>>. Acesso em: 4 nov. 2014.



---

## **Capítulo X**

---



José Henrique Paim Fernandes: Presidente (2004-2006) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Secretário Executivo do MEC (2006-2014) e Ministro de Estado da Educação (03/02/2014 a 04/01/2015).

## **HENRIQUE PAIM E O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO MEC**

Célio da Cunha  
Marli Alves Flores Melo

O objetivo principal deste capítulo é o de apresentar um caso raro na história do Ministério da Educação (MEC) em termos de continuidade de políticas educacionais e de gestão inovadora. Entre as críticas mais frequentes feitas ao MEC, ao longo de seus mais de 80 anos de existência, destacam-se as de ausência de continuidade de políticas e programas educacionais e as de excesso de burocracia, de lentidão e ineficácia na assistência técnica e financeira aos demais entes federados. Nessas duas dimensões, a presença de Henrique Paim, por longos anos no Ministério – inicialmente, como presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), depois como secretário executivo e, finalmente, como ministro de Estado, pode ser considerada um dos fatores mais importantes na construção e no desenho de um novo MEC – mais ágil, mais inovador e com visão sistêmica da política educacional –, como ainda ter sido fundamental para evitar as tradicionais mudanças de orientação entre uma e outra gestão.

Para avaliar o alcance e a importância da continuidade de políticas de educação, parece-nos apropriado, ainda que de forma breve e sucinta, destacar, primeiramente, alguns exemplos históricos da descontinuidade de iniciativas e inovações ao longo da evolução educacional do país. É certo que, em muitos casos, a política de educação é tão ineficiente que sua mudança é necessária e até mesmo urgente. Em alguns exemplos de projetos e programas que foram interrompidos, o critério adotado foi o da qualidade de iniciativas que foram atingidas pela síndrome da descontinuidade.

Começando pela expulsão dos jesuítas do Brasil, em 1759, que encerrou o monopólio de mais de 200 anos da Companhia de Jesus na educação colonial, importa assinalar que os fundamentos econômicos e as razões iluministas que alicerçaram a decisão do Marquês de Pombal de expulsar os inacianos devem ser vistas no contexto de uma época (o chamado Século das Luzes) de grandes avanços no plano das ideias e de concepções políticas, sociais e econômicas. O século XVIII ocidental, com a *Declaração da Independência dos Estados Unidos* (1776), a Revolução Francesa (1789), a *Encyclopédie* de Diderot<sup>1</sup> e a presença marcante de pensadores e filósofos como Locke, Rousseau, Voltaire, Adam Smith, entre outros, pode ser considerado um século reestruturante da história. Foi nesse cenário que o ministro de D. José I, o Marquês de Pombal, imbuído das ideias iluministas e reformadoras da época, tomou a decisão de expulsar os jesuítas com o argumento de que eles estariam impedindo a inserção de Portugal no circuito das inovações e mudanças que então se processavam no continente europeu.

É justo reconhecer que o Ato de Pombal, de certa forma, antecipa as decisões de Maria Tereza, na Áustria, e de Frederico II, na Prússia, de responsabilizar o Estado pela educação e de torná-la obrigatória, medidas consideradas revolucionárias em termos de política educacional.<sup>2</sup> Todavia, na área da educação, Pombal não obteve o mesmo êxito de iniciativas inovadoras que deram certo em outros setores. Em que pese o reconhecimento do êxito obtido na reforma da Universidade de Coimbra, onde ele conseguiu introduzir mudanças significativas na filosofia dos cursos, na área da educação básica, os resultados das reformas pombalinas foram desastrosos. No caso do Brasil-Colônia, a expulsão dos jesuítas representou – segundo Southey, diplomata inglês da época que estava em Lisboa e que escreveu uma história do

1 A *Encyclopédie* configurou-se, de acordo com Henri Lefebvre, como uma “plataforma giratória da época” (*apud* WILSON, Arthur M., 2012, p. 236).

2 Segundo José Esteve, há três grandes revoluções na história educacional. A primeira, há mais de 2.500 anos antes da era atual, com a escola para a formação de escribas no Egito do Antigo Império; a segunda, a decisão de Maria Tereza de tornar a educação obrigatória, sob a responsabilidade do Estado, em 1761; e a terceira, a que estamos vivendo, é a grande inclusão educacional (Esteve, J. M. *A terceira revolução educacional*. São Paulo: Moderna, 2004).

Brasil – a perda de um precioso patrimônio. Os jesuítas foram tão maltratados depois da expulsão que muitos morreram, dificultando, por conseguinte, legar à posteridade sua ciência e seus conhecimentos tão penosamente adquiridos no enfrentamento direto dos obstáculos com os quais se depararam no processo de colonização (Southey, 1977).

A não continuidade da educação jesuítica no Brasil resultou em enorme vazio, pois nada foi colocado no lugar. A tentativa de criação do subsídio literário, um imposto que passou a ser cobrado de alguns produtos como fumo e bebidas, não produziu os efeitos desejados. Como ponderou Fernando de Azevedo, quando Pombal expulsou os jesuítas do Brasil-Colônia, “confiscando-lhes os bens, fecharam-se de um momento para outro todos os seus colégios, de que não ficaram senão os edifícios, e se desconjuntou, desmoronando-se completamente o aparelho de educação montado e dirigido pelos jesuítas no território brasileiro” (Azevedo, 1964, p. 539). Desse episódio pode-se tirar a lição de que as mudanças em educação precisam ser pensadas no sentido de não destruir o que foi ou está sendo feito. O acervo da experiência jesuítica poderia ter sido aproveitado e redirecionado de forma a contextualizá-lo nos novos tempos de inovações e mudanças que estavam surgindo.

Outro episódio de descontinuidade ocorreu com a Lei de 15 de outubro de 1827, que determinava a abertura de escolas em todas as vilas e localidades do país e que previa uma situação digna do magistério. Lamentavelmente, ela não foi avante devido à influência de ideias liberais descentralizadoras, responsáveis, alguns anos depois, em 1834, pela promulgação do ato adicional que delegou às províncias o encargo de abrir e manter escolas. Tivesse a Lei de 1827 sido implementada, ela poderia, segundo um historiador da educação brasileira, Lauro de Oliveira Lima, ter desempenhado o papel de “Lei Áurea da educação brasileira” (Lima, 1974, p. 78). Em decorrência, ao tempo em que vários países dos continentes americano e europeu deram início à organização de sistemas públicos de educação básica, o Brasil se omitiu e deixou a escola primária “à margem da história”, para usar o título de um livro

de Euclides da Cunha, que dá seguimento às denúncias de *Os Sertões*, do esquecimento secular do Brasil do interior.<sup>3</sup>

Com a assinatura da Lei Áurea, em 1888, e a Proclamação da República, em 1889, e logo em seguida a criação do Ministério da Educação, Correios e Telégrafos e a nomeação de um positivista, Benjamin Constant, para dirigi-lo, um surto inicial de otimismo chegou a existir, pois os positivistas defendiam a educação popular. Até um *Pedagogium* foi criado em 1890, para pensar a educação brasileira e contribuir com sua inserção em panorama mais amplo das ideias pedagógicas da época. Todavia, o Ministério, cujo orçamento reservado aos Correios e Telégrafos era maior que o da Educação, manteve a síndrome da descontinuidade e dois anos depois foi extinto, passando os assuntos da educação para o Ministério da Justiça, aí permanecendo até a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 14 de novembro de 1930, com a ascensão de Vargas ao poder. Nunca será demais lembrar que à época, vários países já possuíam um Ministério da Educação, muitos deles criados no século 19.

O binômio descontinuidade/omissão sempre se fez presente na evolução educacional do país. A lista de exemplos é extensa e até mesmo poder-se-ia escrever uma história da descontinuidade de projetos e reformas educacionais no Brasil. Outros exemplos poderiam ainda ser mencionados, como a descontinuidade de muitas das reformas estaduais de educação dos anos vinte do século passado, inspiradas nos ideais da Escola Nova; o fechamento, pelo ministro da Educação Gustavo Capanema, da Universidade do Distrito Federal, pensada e fundada por Anísio Teixeira, em 1935; os Centros Regionais de Pesquisa Educacional, criados também por Anísio ao tempo em que era diretor do então Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e extintos com o golpe militar de 1964; a experiência pioneira e altamente inovadora da Universidade de Brasília (UnB), concebida por Darcy Ribeiro e interrompida pelo golpe militar de 1964; o Plano Trienal de Educação e o Plano de Alfabetização de Paulo

---

<sup>3</sup> CUNHA, E. *À margem da história*. São Paulo: Cultrix; MEC, 1975.

Freire da época do governo de João Goulart; a experiência dos ginásios vocacionais do Estado de São Paulo, iniciada em 1962 e encerrada com o advento do Ato Institucional nº 5, de dezembro de 1968, com professores e alunos presos por subversão; os seis Centros de Ensino de Ciências criados na década de 1960, que tinham, entre outros, o objetivo de capacitar professores do ensino médio; os Centros Integrados de Educação Pública (Ciep) do Rio de Janeiro; a extinção da Fundação Educar, em 1990, e, por coincidência e contradição, no Ano Internacional da Alfabetização, instituído pelas Nações Unidas. A lista, como frisamos, é longa. Os exemplos selecionados evidenciam a síndrome da descontinuidade, historicamente facilitada e agravada por constantes mudanças de ministros e dirigentes do MEC.

Além da descontinuidade de políticas e ações, historicamente o MEC se defrontou com o excesso de rotinas burocráticas retrógradas e a prática de mecanismos de governabilidade ultrapassados, que impediam o exercício eficiente de suas funções. É certo que, na história do MEC, registram-se períodos curtos de exceção, mas que servem para confirmar a regra. Não foram poucas as vezes em que o FNDE, por exemplo, próximo do fim do ano, com as festas natalinas à vista, ainda não tinha conseguido finalizar parte expressiva de projetos destinados a estados e municípios, reservando, por conseguinte, pouco tempo para a aplicação dos recursos. Ademais, registrem-se, ainda, os conflitos internos que contribuíam para aumentar a burocracia e pulverizar recursos. Acrescente-se, também, a esse quadro, por oportuno, como mostrou um artigo de Ronald Braga publicado no início da década de 1980, a ser comentado ainda no decorrer deste capítulo, que a posição do MEC, na estrutura de poder do governo federal, era incompatível com sua elevada responsabilidade no plano da educação nacional.

Nesse contexto de descontinuidade de políticas, de fragilidade institucional e de emperramentos burocráticos do MEC, destacam-se políticas e projetos que lograram sucesso devido, entre outros fatores, ao reconhecimento e à ética de gestores que compreenderam a importância de manter e aperfeiçoar iniciativas. A título de exemplo, o Plano Nacional da Pós-Graduação, lançado em meados da década

de 1970 e que continua até hoje como marco orientador da política na área; e a política de avaliação da educação iniciada na década de 1990, objeto de sucessivos aperfeiçoamentos até atingir o estágio atual de desenvolvimento e de credibilidade.

É diante desse cenário que a figura de Henrique Paim se projeta e enseja a oportunidade de análises e reflexões. Devido à sua longa permanência no MEC, tendo trabalhado com três ministros e depois se tornado ministro, desempenhou papel fundamental com vistas ao fortalecimento institucional do MEC, tendo contribuído para renovar os métodos de gestão, modernizar os mecanismos de governabilidade e manter a unidade de ações e integração entre as diversas gestões do Ministério da Educação, condição importante para a continuidade de projetos e programas, e até mesmo para converter algumas iniciativas em políticas de Estado, como, por exemplo, a continuidade da política de avaliação da qualidade do ensino e o Fundef-Fundeb. A introdução de meios e mecanismos inovadores de gestão com vistas a um melhor desempenho de sua missão constitucional, de forma a fazer do MEC um ministério prioritário no marco da doutrina de cooperação federativa, tem sido fundamental para nortear o trabalho e as responsabilidades conjuntas entre as três instâncias da gestão educacional do país. Acrescente-se, ainda, o papel que ele desempenhou – um dos mais importantes, registre-se –, qual seja, o de ter ajudado a ampliar o orçamento da educação, sobretudo o da educação básica e contribuir para fazer do MEC uma das pastas mais respeitadas na estrutura de poder do país.

Henrique Paim foi para o Ministério da Educação em 2004, a convite do ministro Tarso Genro, para assumir o FNDE. Levou para esta autarquia uma experiência importante que aliava conhecimentos obtidos em instâncias públicas, privadas e acadêmicas. Alguns dados sobre sua trajetória social, acadêmica e profissional ilustram este argumento. Nasceu na cidade de Porto Alegre, em 1968, começando seus caminhos formativos no jardim de infância do Grupo Escolar Osório Duque Estrada. Nesta escola, onde permaneceu até a 6<sup>a</sup> série, foi alfabetizado e descobriu sua motivação, tanto para a leitura de obras

literárias quanto para as ciências, especialmente a matemática, binômio curricular que o ajudaria, posteriormente, a estruturar uma visão mais abrangente e humana da realidade e dos fatos sociais. Concluiu o ensino fundamental e o ensino médio no Colégio Cruzeiro do Sul, instituição particular que contava em seus quadros com professores qualificados e reconhecidos.

Durante o ensino médio, optou por fazer sua transferência para uma instituição pública de formação profissional, a Escola Técnica Parobé, para concluir no período noturno o curso de Eletrotécnica. É oportuno ressaltar que a Escola Técnica Parobé é uma das instituições mais tradicionais de educação profissional do Brasil, criada em julho de 1906 por professores da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), tendo construído ao longo de uma história secular excelente conceito em sua área de atuação. Nessa instituição, Henrique Paim pôde compreender a importância da educação técnica e profissional para o país, como também perceber e sentir os efeitos da ditadura militar durante uma greve dos estudantes da Escola Parobé, reprimida por forças policiais, episódio que foi importante para sua formação política e que seria ampliado e completado por sua participação, como de tantos outros jovens do país, no cenário de lutas pelas eleições diretas.

A experiência obtida na Escola Técnica Parobé, onde percebeu o alcance social e econômico da educação profissional, certamente contribuiu para que, mais de vinte anos depois, no MEC, juntamente com o ministro da Educação Fernando Haddad, envidasse esforços para imprimir nova direção e abrangência social ao ensino técnico profissionalizante.

Em 1985, Henrique Paim ingressou no curso de Economia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), instituição jesuítica e comunitária que contava com professores competentes, de modo geral, provenientes da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE) e com estudantes de pós-graduação da UFRGS. Nessa instituição, dividindo o tempo entre os estudos acadêmicos e a participação na política estudantil e nos debates sobre a economia,

aprofundou sua compreensão dos principais desafios do país. A época era propícia, em decorrência dos intensos debates que ocorriam em todo o Brasil. O regime militar estava em plena agonia, e a bandeira de um novo país se hasteava por todo o território nacional. Por outro lado, a década de 1980 foi considerada por alguns especialistas a “década perdida”, em razão da acentuada crise econômica do país, da inflação alta e dos seguidos ajustes demandados pela hegemonia neoliberal. A partir da chamada Nova República, vários planos econômicos foram tentados: Plano Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990). Foi uma fase, de acordo com especialistas, marcada por grandes oscilações nas taxas de inflação que acompanhavam os períodos de sucesso e fracasso dos planos citados. A inflação chegou a atingir 80% em 1990. Os primeiros anos da década de 1980 mostraram que a taxa de inflação não estava relacionada com o nível de atividade econômica. Ela permanecia elevada mesmo com a persistência do quadro recessivo do início da década (Gremaud; Vasconcellos; Toneto Jr., 2014).

Assim, ao concluir o curso de Economia em 1990, com uma monografia sobre o Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, Henrique Paim portava em sua bagagem intelectual experiência e conhecimentos auferidos durante uma das décadas mais difíceis da economia brasileira. Soube aproveitar a riqueza dos debates da época, em nível nacional e internacional, para ampliar sua visão e compreensão dos problemas mais urgentes do país, notadamente os de infraestrutura, e sobre o papel do Estado no desenvolvimento. Nessa época discutia-se intensamente a amplitude da participação do Estado na economia. Teóricos neoliberais advogavam a concepção de “Estado mínimo”, com a crença de que o livre mercado poderia se encarregar de manter o equilíbrio entre a força do capital e as necessidades sociais. Foi nesse contexto que Henrique Paim começou a perceber que, nos países em desenvolvimento como o Brasil, com grandes assimetrias e desigualdades regionais, deveria caber ao Estado função proeminente no sentido de assegurar aos segmentos mais desfavorecidos padrões mínimos de existência que dificilmente poderiam ser garantidos na concepção de um “Estado mínimo”. Além disso, em seu esforço para

a compreensão do país e de sua inserção no contexto mundial, depois da política de substituição de importações das décadas anteriores e do impulso tomado pela globalização econômica que se seguiu ao declínio do bloco soviético, em 1989, Paim estranhava o contraste, observando, por exemplo, o grande valor que a Coreia do Sul atribuía ao fator educação, diferentemente do Brasil que não vinha reconhecendo o papel da educação nos processos de desenvolvimento do país.

Em seguida, concluídos os estágios em bancos regionais, foi contratado pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul para assessorar o Programa de Melhoria Social (Pimes), que contava com o apoio do Banco Mundial (Bird) e que tinha o objetivo de fomentar o desenvolvimento social de municípios gaúchos. Essa experiência foi de grande importância em seu itinerário formativo, pois lhe proporcionou a oportunidade de conhecer em maior profundidade os desafios mais cruciais do município e, ao mesmo tempo, conhecer suas carências, tanto financeiras quanto institucionais. Os conhecimentos obtidos durante seu tempo de trabalho no Pimes haveria de ter grande utilidade anos depois, na presidência do FNDE.

Em 1992, foi aprovado para cursar o mestrado na UFRGS. Porém, antes de concluir o curso, foi convidado para assumir a coordenação de projetos da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional (Secar), criada na primeira gestão de Tarso Genro como prefeito de Porto Alegre. Foi durante essa experiência que, além do enriquecimento técnico proporcionado pela elaboração de projetos para a obtenção de financiamentos externos, participou ativamente do projeto inovador do Orçamento Participativo. Ainda na Prefeitura de Porto Alegre, devido ao progressivo reconhecimento de seu trabalho, assumiu em 1998 a titularidade da Secar, fase em que ocorreu o acordo firmado com o BID para a construção da terceira perimetral da cidade de Porto Alegre. Continuou seu trabalho na Prefeitura e, durante a segunda gestão do prefeito Tarso Genro, organizou o Fórum de Autoridades Locais de Inclusão Social, evento simultâneo ao Fórum Social Mundial, que reuniu vários prefeitos do Estado do Rio Grande do Sul. Seu envolvimento nesse fórum proporcionou-lhe a oportunidade

de conhecer e discutir as principais considerações críticas que vinham sendo feitas por expressivos pensadores a propósito da predominância do modelo neoliberal de desenvolvimento dos países.

Da vivência e dos conhecimentos obtidos durante os anos de atuação na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, certamente não só teve a chance de ver o alcance político do planejamento participativo, envolvendo os mais diferentes líderes da comunidade, como ainda de conhecer mais a fundo os mecanismos de financiamento de bancos externos de desenvolvimento, seus pontos positivos, e também seus limites e seus efeitos nem sempre favoráveis ao desenvolvimento do país.

Depois da enriquecedora participação nas questões vinculadas ao desenvolvimento do município de Porto Alegre, Henrique Paim foi convidado por Olívio Dutra, governador eleito do Rio Grande do Sul, para assumir, em 2002, a Secretaria de Planejamento do Estado, fase de sua trajetória em que conviveu com a atual presidente da República, Dilma Rousseff, titular, na época, da Secretaria de Minas e Energia. Sua passagem pelo Governo Estadual foi breve. Em sua entrevista aos autores deste capítulo, ele lembra e pondera que a esse tempo o Estado do Rio Grande do Sul apresentava muitos problemas orçamentários e financeiros para o equilíbrio da economia estadual, situação que permitiu a conscientização de que a função pública constitui um exercício diário de superação, sabendo que cada dia tem seus desafios e que a navegação, na maioria das vezes, se faz na tempestade (Paim, 2014).

Concomitante às suas atividades no mundo da administração e da gestão nas esferas do município e do estado, Henrique Paim foi docente do curso de economia do Centro Universitário La Salle, na cidade de Canoas, RS. Essa etapa se destaca em sua carreira, devido à relevância de articulação entre o acadêmico e o profissional, condição que lhe possibilitaria adquirir, em ambos os campos de atuação, visão integrada e indispensável para evitar reducionismos e visões parciais da realidade social.

Em 2003, a convite de Tarso Genro, foi para Brasília integrar a equipe de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no início do Governo Luís Inácio Lula da Silva.

O Conselho, cuja composição foi presidida por critérios democráticos, agregava pessoas de várias tendências, incluindo trabalhadores, professores, intelectuais e banqueiros. Nesse colegiado, sobretudo nos chamados “diálogos de concertação”, Henrique Paim exercia a função de sintetizar ideias e proposições centrais, com vistas a oferecer subsídios às políticas de desenvolvimento que estavam sendo planejadas. Durante essa fase de sua trajetória, consolidou e internalizou o pressuposto de que, numa democracia, o respeito à diversidade de posições e de tendências constitui condição fundamental para avanços e conquistas sociais.

Com a designação de Tarso Genro para ministro da Educação, em 2004, em substituição ao ministro Cristovam Buarque, Henrique Paim foi convidado para assumir a presidência do FNDE, uma das mais importantes autarquias da educação nacional, criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, com o objetivo de apoiar programas para o desenvolvimento do ensino fundamental. A experiência anterior adquirida no enfrentamento direto de problemas estaduais e municipais, somada à vivência acadêmica, foi fundamental para que ele pudesse imprimir a esse órgão vinculado ao MEC uma nova orientação, como também dotá-lo de estrutura mais moderna de gestão e profissionalizá-lo.

Apesar de ser a segunda maior autarquia do país, em termos de orçamento, só ficando atrás do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o FNDE, ao tempo em que Henrique Paim assumiu a presidência, enfrentava diversos problemas, entre eles a acentuada predominância de funcionários terceirizados (somente 23% eram funcionários públicos); instalações físicas inadequadas e incompatíveis com sua missão; denúncias de corrupção e muitas críticas sobre seu funcionamento. Além disso, registravam-se conflitos de atribuições entre o FNDE e as secretarias-fim do MEC, gerando descontentamentos e prejudicando as políticas e os programas de apoio aos estados e municípios. Tornava-se necessária e urgente a reestruturação do órgão. Com o apoio do então ministro Tarso Genro e de seu secretário-executivo, Fernando Haddad, como também dos funcionários da autarquia, entre eles,

José Carlos Dias de Freitas, Antonio Correa Neto, Leopoldo Alves Júnior, Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque e Dênio Menezes da Silva, Henrique Paim, em menos de dois anos, conseguiu dotar o FNDE tanto de uma nova estrutura, como de uma nova postura, superando históricos conflitos de atribuições com as secretarias-fim do MEC e imprimindo maior rigor e rapidez às políticas de financiamento.

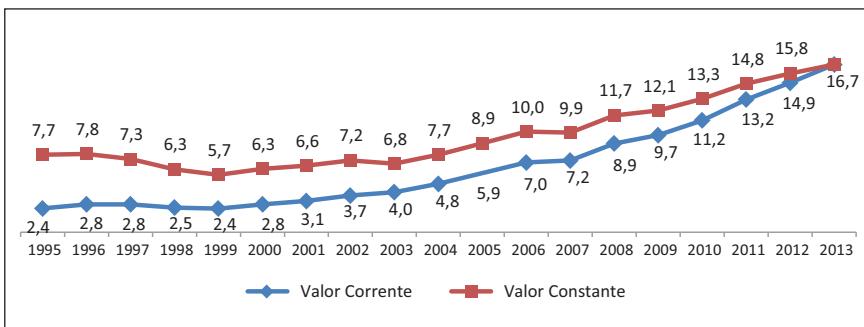
Diversas medidas foram tomadas com vistas a preparar o FNDE para ser uma autarquia com maior agilidade e rigor, de modo a ser uma instância de efetivo apoio aos estados e municípios. A prestação de contas foi normatizada de forma a não se repetir a desoneração da obrigatoriedade dos entes federados com a justificativa de não prejudicar os alunos. Foi alterada a legislação para viabilizar a transferência de recursos, não somente para os estados, como também para os municípios, seguindo a doutrina da Constituição Federal de 1988 que ampliou a autonomia dos entes federados.

Em relação à transferência de recursos para os municípios, uma das principais mudanças introduzidas foi o planejamento a partir de diagnósticos prévios e a adoção de critérios de repasses que levassem em conta o número de alunos e a qualidade técnica da proposta, para evitar, por um lado, excessos de convênios na forma de “balcão” e, por outro, assegurar a equidade entre os municípios. É oportuno sublinhar que a nova sistemática de planejamento estratégico que passou a vigorar no FNDE teve a contribuição da assessoria técnica da Fundação Getúlio Vargas (FGV), por intermédio da Escola Brasileira de Administração Pública, que, depois de estudos aprofundados de funcionamento da autarquia, ofereceu preciosos subsídios a propósito de sua missão, seus objetivos e processos de gestão.

A consultoria prestada pela FGV foi importante para definir com maior clareza os objetivos do FNDE, o qual deveria se especializar de forma crescente em operacionalizar as políticas formuladas pelas secretarias-fim do MEC. Contribuiu, além disso, para a definição de competências e, como observou Paim, a definição das políticas de educação que seriam de responsabilidade do MEC, numa visão conjunta e integrada das diversas secretarias-fim, cabendo ao FNDE

a operacionalização e a execução dessas políticas. Tal divisão de atribuições possibilitou maior especialização do FNDE e aumento da agilidade na tramitação dos projetos e nas ações programadas. A divisão entre formulação, mobilização e articulação, por um lado, e, por outro, a execução, transformaram-se em diferencial do MEC, em comparação com outros ministérios (Paim, 2014).

Durante a gestão de Paim no FNDE, vários avanços foram consignados no sentido de ampliar a relevância pública de um órgão do Estado com funções de alta responsabilidade na implementação da política educacional. Além de ter dotado essa autarquia de infraestrutura física compatível com suas funções, de mecanismos operacionais mais modernos e de um plano de carreira que foi fundamental para profissionalizar a gestão da autarquia, estágio que não poderia ser atingido com o excesso de quadros terceirizados e mal remunerados, ele conseguiu corrigir uma distorção importante no que se refere ao salário-educação. Estudo interno efetuado nessa gestão, que comparou a declaração das empresas pela Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), com o recolhimento realizado mediante a Guia da Previdência Social (GPS), mostrava que o FNDE deveria receber do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) um montante de recursos superiores aos que vinham sendo repassados. Depois da demonstração de seus argumentos, bem como de entendimentos e negociações que envolveram os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, o INSS e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), foi possível aumentar os percentuais de 33% para 44%. Essa mudança se traduziu, em valores de 2003, aproximadamente, no acréscimo de 700 milhões de reais, ampliando a arrecadação em quatro vezes e possibilitando que, ao longo de alguns anos, a arrecadação bruta do salário-educação evoluísse de 4 bilhões, em 2003 para 16,6 bilhões, em 2013. É oportuno destacar que essa revisão do cálculo do salário-educação teve efeitos retroativos, permitindo a devolução ao FNDE de considerável soma de recursos. O gráfico, a seguir, mostra a evolução do salário-educação e do FNDE nos últimos anos (Gráfico 1).



**Gráfico 1 – Salário-educação: arrecadação bruta (em R\$ bilhões)**

Fonte: MEC/Inep

Várias outras correções e aperfeiçoamentos foram feitos, seja em relação à política de compras, com a aprovação de um padrão de compras governamentais imprimindo maior qualidade, redução de custos e rigor técnico ao desempenho do FNDE junto aos estados e municípios, seja com referência: ao transporte escolar, mediante a criação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar; à política de alimentação escolar, com a descentralização da merenda e a consequente valorização de produtores e fornecedores locais; ao livro didático e a diversas ações que enumerar todas foge ao escopo do presente capítulo. No que se refere às compras governamentais, registre-se terem sido medida fundamental de suporte ao Programa de Ações Articuladas (PAR), possibilitando mudança de relacionamento entre o FNDE e os municípios, mediante a adesão ao Registro Nacional de Preços, chegando a se traduzir numa economia de 50% em boa parte das aquisições de equipamentos didático-pedagógicos e de produtos necessários ao funcionamento das escolas. Acrescente-se um dado importante sobre a qualidade dos equipamentos que são adquiridos pelo sistema de compras nacionais, que é o selo de qualidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Também as construções escolares foram objeto de avanços, pelo estabelecimento de padrões de referência que passaram a orientar e a presidir a política de atendimento às necessidades de expansão das redes estaduais e municipais.

Outra medida importante, foi a aprovação da Lei nº 11.947/2009, que, conforme escreveu Sara Lopes, constituiu um marco na história da alimentação escolar. Essa lei expandiu para toda a educação básica o programa de alimentação escolar, fortaleceu a participação da comunidade no controle social e formalizou a garantia de alimentação escolar aos estudantes, mesmo na hipótese de ocorrer a suspensão do repasse aos entes federados por eventuais irregularidades. Além disso, estabeleceu que 30% dos recursos repassados pelo FNDE, por intermédio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), deverão ser gastos com produtos oriundos da região (Lopes, 2014).

Parece-nos oportuno destacar nas medidas de modernização e fortalecimento institucional do FNDE a filosofia que presidiu as mudanças cujo fio condutor, afirmou Paim em entrevista, era o objetivo de especializar e profissionalizar a gestão do MEC por meio de suas autarquias, reservando para a administração direta a função política em sentido mais amplo, de formulação de políticas e indicação de prioridades. Assim sendo, do ponto de vista de gestão, os pilares de avaliação, de financiamento e de formação de quadros deveriam ser fortalecidos tanto no FNDE, como também na Capes e no Inep.

O tempo de Henrique Paim no FNDE foi fundamental para a especialização dessa autarquia como instância de execução das políticas educacionais formuladas pelas secretarias-fim do MEC. Essa mudança possibilitou melhor divisão de competências, favorecendo, por conseguinte, melhor articulação entre formuladores e executores de políticas. Além disso, com a modernização do órgão, sua informatização e profissionalização, sua capacidade e agilidade ampliaram-se de forma considerável, conferindo maior qualidade à assistência técnica e financeira do MEC aos entes federados.

Em meados de 2005, o ministro Tarso Genro deixou o Ministério da Educação para assumir a Presidência do Partido dos Trabalhadores devido à crise política decorrente do chamado “mensalão”. Foi substituído pelo secretário-executivo Fernando Haddad, que convidou Henrique Paim para assumir a Secretaria-Executiva do MEC, levando

em sua bagagem a experiência bem-sucedida de ter liderado mudanças importantes para a educação nacional no âmbito do FNDE. A essa altura, Paim já conhecia em profundidade não somente o FNDE, mas todo o ministério, como ainda as questões e os desafios mais urgentes tanto em relação à gestão do MEC como em relação às políticas estaduais e municipais de educação.

Na posição de secretário-executivo e substituto eventual do ministro Fernando Haddad, deu seguimento à política de profissionalização dos órgãos vinculados e procurou imprimir visão mais sistêmica à gestão do MEC, com a criação da Junta Orçamentária e Financeira, da qual passaram a tomar parte o presidente do FNDE e os diretores de administração da Capes, do Inep e os dirigentes das secretarias-fim do Ministério. A atuação colegiada da Junta imprimiu maior agilidade na execução orçamentária, que chegou a atingir o índice de 99%, convertendo-se em referência para a administração federal. Em continuidade a essa medida, foi instituído, por intermédio da Portaria nº 1.635, de 4 de outubro de 2013, na gestão do ministro Aloizio Mercadante, o Escritório de Gestão de Processos e Projetos Estratégicos, com vistas a aperfeiçoar o modelo de monitoramento da implementação e execução das ações previstas no Plano de Ação do MEC (Brasil, 2014).

Henrique Paim desempenhou papel estratégico no processo de ampliar o Fundef para Fundeb, que resultou na Emenda Constitucional nº 53/2006. A continuidade da política na gestão de Fernando Haddad e sua extensão de cobertura de modo a incluir as demais etapas e modalidades da educação básica foram um passo imprescindível para converter o Fundeb em política de Estado com visão de longo prazo. A mudança significou, salientou Paim, a expansão do Fundo para todas as etapas da educação básica, incluindo, além do ensino fundamental, a educação infantil, o ensino médio e demais modalidades, tornando-se um marco para o financiamento da educação, principalmente, porque ficou claro o compromisso da União na complementação de recursos, condição necessária para a equalização do valor/aluno nas unidades da Federação com baixo investimento em educação – o que representou, na prática, mais verbas para a educação (Paim, 2014). A evolução do

orçamento do Fundeb e do MEC demonstrada nos gráficos, a seguir, indica o progressivo aumento do orçamento ministerial:

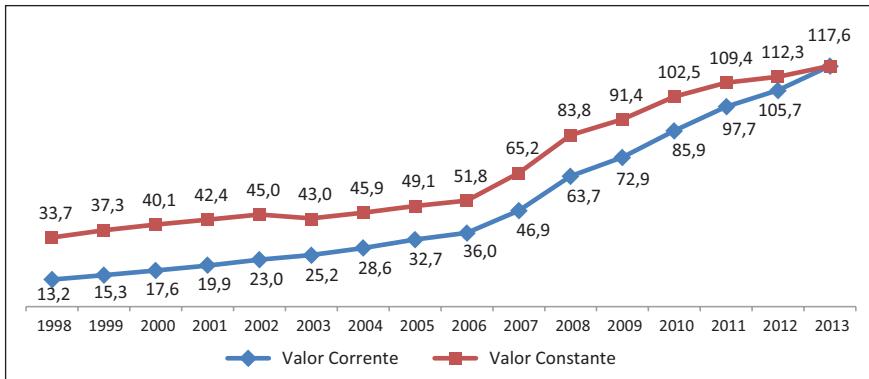


Gráfico 2 – Fundeb: recursos totais (em R\$ bilhões)

Fonte: MEC/Inep

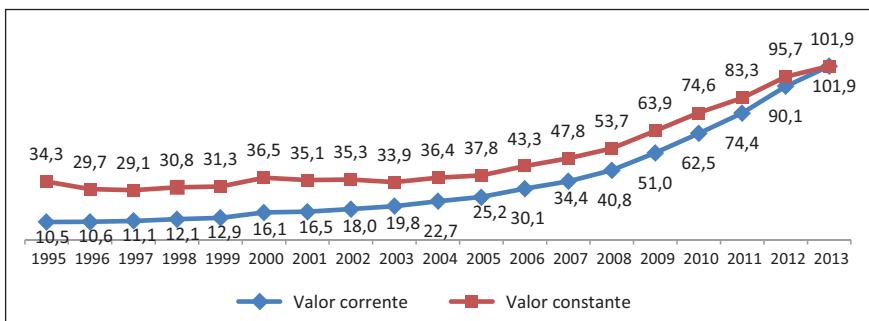


Gráfico 3 – Orçamento total do MEC (em R\$ bilhões)

Fonte: MEC/Inep

Adicione-se que a partir da Emenda nº 53/2006, com a ampliação do compromisso da União, a complementação do governo federal ao Fundeb saltou de R\$ 500 milhões, entre 2003 e 2006 (em valores nominais), para R\$ 10 bilhões, em 2012, devido ao aumento de 10% da dotação do governo federal, com base no total dos fundos estaduais. Registre-se que o Fundeb promoveu avanço em termos de equalização entre as unidades federadas, permitindo maior aproximação do valor médio por aluno entre elas e, por conseguinte, adotando um critério favorecedor da redução de assimetrias e desigualdades regionais.

Com a possibilidade aberta pela Emenda nº 53/2006, no sentido de permitir a utilização do salário-educação para toda a educação básica, inaugura-se uma nova fase de atendimento ao ensino médio e à educação infantil, incluindo etapas da educação básica, historicamente fragilizadas, nos programas do livro didático, alimentação, transporte escolar e dinheiro direto na escola, estruturando-se, em decorrência, um novo modelo de financiamento à educação básica. Em todo o processo de transformação do Fundef em Fundeb, Henrique Paim desempenhou papel de relevo no apoio ao ministro Fernando Haddad, seja colaborando no desenho das medidas, seja participando das muitas reuniões com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) ou, ainda, na tramitação da emenda constitucional no Congresso Nacional, o que demandou seguidas articulações e negociações com o Parlamento.

A transformação do Fundef em Fundeb configurou-se, ainda, como uma nova mentalidade que está surgindo nas políticas de educação do país, ou seja, a continuidade de políticas, porém, numa concepção sistêmica e não mais focalizada. Como se procurou mostrar no início deste capítulo, com alguns exemplos de projetos e inovações que foram interrompidos, muitas vezes por razões à margem do interesse público, a descontinuidade de projetos e ações tem sido, ao longo da evolução da educação brasileira, um dos obstáculos para o avanço de políticas educacionais. Nessa direção, pode-se afirmar que a sequência Fundef-Fundeb, estabelecendo critérios públicos de equidade no financiamento à educação, constitui um exemplo de continuidade que vem se mostrando de grande valor para combater o histórico clientelismo vigente nas políticas de educação. Por isso mesmo, é correta a afirmação de Nunes de que o modo clientelista de acumulação de riqueza e poder é incompatível com uma ordem verdadeiramente pública e impessoal, sendo o clientelismo, por isso mesmo, excludente (Nunes, 1994, p. 615-616).

Nessa direção, ressalte-se a dimensão ética de Henrique Paim ao valorizar e respeitar as contribuições anteriores. Mesmo no caso do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), que passou a

ser administrado pelo FNDE durante sua gestão, em que pesem as mudanças efetuadas, inclusive a decisão política de interromper novos empréstimos internacionais junto ao Banco Mundial (Bird), boa parte dos fundamentos e propostas pedagógicas do Fundescola haveria de ser aproveitada na concepção do PAR.

Sob esse aspecto, a permanência de Henrique Paim no MEC, em sucessivas gestões, foi salutar para que projetos e propostas de dirigentes anteriores, desde que tecnicamente se comprovasse sua adequação e necessidade, fossem mantidos e aperfeiçoados. A rigor, nunca será demais sublinhar os efeitos positivos dessa postura de respeito e aproveitamento de contribuições anteriores que só acrescenta e enriquece o acervo de experiências e de conhecimentos e, devido a isso, as próprias possibilidades de avanços. Sua visão técnica e política favoreceram o aproveitamento de projetos e programas oriundos de governantes e dirigentes que vieram antes, devendo ser salientado que essa postura só pode depor a favor de novos avanços e projeção de horizontes mais promissores e prospectivos. Conhecimentos e experiências angariadas podem ser valiosos para o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Em sua política de fortalecimento e profissionalização dos órgãos vinculados ao MEC, Paim coordenou ou assegurou o apoio a várias ações no âmbito do Inep, destacando-se, entre elas, a implantação da Prova Brasil, em 2005, e a mudança do Censo Escolar, em 2006, medidas que resultaram em melhorias significativas para um diagnóstico mais profundo da situação da educação no país e, por decorrência, para a melhoria das políticas de educação. Em relação à Prova Brasil, por exemplo, ela permitiu a avaliação do desempenho em língua portuguesa e matemática dos alunos do 5º e do 9º ano do ensino fundamental, e com referência à mudança do Censo Escolar, sua reestruturação ensejou a coleta de informações, aluno por aluno, o que viabilizou a organização de um cadastro com mais de 50 milhões de registros. Ambos, Prova Brasil e Censo Escolar, foram fundamentais para a criação, pelo Inep, do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (Ideb), inovação sem precedentes e de grande alcance para o planejamento da educação nacional, permitindo o estabelecimento de metas decenais de qualidade.

Henrique Paim teve, também, atuação destacada na política do MEC de formação de professores. Em quase 10 anos no Ministério como presidente do FNDE, secretário-executivo e, em 2014, como ministro de Estado, todas suas ações, no âmbito da União ou junto aos estados e municípios, foram permeadas pela preocupação em valorizar o magistério. Por exemplo, em 2004, apoiou a organização da Rede Nacional de Formação de Professores em parceria com as melhores universidades do país. Tempos depois, no marco da política de fortalecimento dos órgãos de execução de políticas, colaborou para a viabilização de uma medida de inegável alcance para a valorização intelectual do magistério, que foi a aprovação pelo Congresso Nacional do projeto que propõe a ampliação das atribuições da Capes, com o objetivo de contemplar ações no âmbito da educação básica, mormente em relação à formação e ao aperfeiçoamento de professores. O referido projeto deu origem à Lei nº 11.502, de julho de 2007, concretizando um sonho de Anísio Teixeira, no sentido de que a Capes deveria ser uma agência de fomento de preparação de pessoal de nível superior e não apenas da educação superior.

Decorridos alguns anos da entrada formal da Capes na política de educação básica, esse órgão já dispunha de diversos mecanismos de apoio à melhoria do ensino dessa etapa do processo educativo, seja em relação à formação inicial e continuada de professores, seja apoiando experiências inovadoras de educação e aprendizagem. Nesse sentido, destaque especial deve ser dado ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), instituído pelo Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010, que, até 2012, havia concedido quase 50 mil bolsas de estudo destinadas a estudantes de cursos de licenciatura matriculados em cerca de 200 instituições de educação superior de todo o país, incluindo a participação de, aproximadamente, quatro mil escolas públicas de educação básica.

Com a reeleição do presidente Lula da Silva, no final de 2006, período em que o país voltava a um estágio de crescimento mais acelerado, o ministro da Educação, Fernando Haddad, recebeu do presidente a missão de elaborar um plano substantivo para melhorar a educação

nacional. A situação social e econômica do país mostrava-se favorável. Como apontou Reis, as pesquisas de opinião indicavam a recuperação do prestígio do presidente. Consideravam-se irrelevantes as denúncias do chamado “mensalão”, porquanto eram também praticadas por quase todos os partidos políticos. Outros aspectos passaram a ser considerados mais importantes, como as políticas públicas sociais, a exemplo do Programa Bolsa-Família, a política de concessão de créditos aos funcionários públicos, o aumento real do salário mínimo e a redução de impostos sobre alimentos básicos e materiais de construção. Além disso, o governo beneficiava-se de uma conjuntura econômica positiva, registrando-se curvas ascendentes da produção e do emprego (Reis, 2014, p. 120). Foi nesse contexto que ocorreu a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação. Para essa difícil missão o Ministro Haddad pode contar com a experiência e expertise de Henrique Paim que mobilizou inteligências e envidou todos os esforços necessários para a construção do PDE.

O ministro Haddad defendia a ideia de uma concepção sistêmica de planejamento, de modo a superar considerações parcializantes da política de educação. Como declarou Henrique Paim durante a entrevista, o Ministério da Educação, para cumprir sua missão, deveria fazer uma correção de rumo nas políticas públicas do setor, até então praticadas de forma fragmentada. Foi a partir de uma visão sistêmica que surgiu o *slogan* “da creche à pós-graduação” (Paim, 2014). Essa concepção atendia a critérios técnicos de planejamento, no sentido de que o investimento setorial focalizado não vinha permitindo interação e reciprocidade entre todos os componentes do sistema educacional. Foi ela, também, que fundamentou a atuação mais incisiva do MEC no âmbito da educação técnica e profissional.

No marco dessa visão sistêmica, o PDE foi organizado e ancorado em três eixos, respectivamente, a educação básica, a educação profissional e o ensino superior. Cada um desses eixos incluiu um conjunto de ações abrangentes, consideradas relevantes e indispensáveis para permitir à educação nacional adentrar em uma etapa mais promissora de sua evolução. O conjunto de ações distribuídas pelos três eixos contemplava

medidas tanto no plano executivo quanto no legislativo, de modo a estruturar ações duradouras, pois, via de regra, os desafios e obstáculos no campo da educação não poderiam ser superados por intermédio de projetos sazonais e fragmentados, submetidos às mudanças e oscilações periódicas de gestão.

Um dos pontos estratégicos do PDE foi a decisão de promover avanços na direção do regime de cooperação. A criação do Fundef e sua posterior transformação em Fundeb, estendendo-o para todo o universo da educação básica, já tinham representado uma mudança estruturante à política de articulação federativa. Todavia, o Fundeb, como um fundo contábil de redistribuição de recursos entre os estados e municípios, conforme o número de alunos, não tinha o poder de induzir inovações e abrir novas perspectivas. Faltava um programa federal de fomento a ações estratégicas no âmbito dos estados e municípios, baseado em planejamentos reais com vistas a melhorar a qualidade do ensino, por intermédio de políticas articuladas entre os entes federados. Foi nesse contexto que surgiu, como uma das linhas prioritárias do PDE, o Programa de Ações Articuladas (PAR).

Antes do PAR, as solicitações de recursos ao MEC, habitualmente, não se orientavam por diagnósticos prévios da situação educacional dos estados e dos municípios, o que dificultava a avaliação do mérito de boa parte dos projetos, isto é, se de fato poderiam contribuir para a melhoria da infraestrutura da escola e da qualidade do ensino. Nessa direção, o PAR foi, historicamente, talvez, a tentativa mais bem organizada de planejar e estruturar o apoio do MEC aos entes federados, conforme prescreve a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com base em diagnósticos orientados por indicadores em relação à gestão educacional, às práticas pedagógicas e à avaliação, à formação de professores e à infraestrutura escolar.

A partir do PAR, foi possível impulsionar, de forma mais sistematizada, o desenvolvimento de uma cultura de planejamento da educação no âmbito dos estados e municípios. Um dos principais instrumentos utilizados na implementação desse programa foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), idealizado pelo Inep

na gestão de Reinaldo Fernandes. O PAR e o Ideb permitiram, afirma Paim, uma inversão de prioridades na política do MEC em relação aos estados e municípios. O indicador possibilitou a introdução do princípio da discriminação positiva, de modo a atender, prioritariamente, os municípios que mais necessitavam da assistência técnica e financeira do MEC. Tradicionalmente, os municípios que mais recebiam recursos eram aqueles que tinham melhor desempenho educacional e melhores condições de financiamento e que tinham mais competência para elaborar e apresentar projetos ao MEC (Paim, 2014). Acrescente-se a importância do PAR para o avanço do regime de articulação e cooperação entre os entes federados.

Com base no princípio da discriminação positiva, foram selecionados mil municípios com baixo Ideb para receber, prioritariamente, os recursos do MEC. Mais de 80% dos municípios identificados estavam localizados nas Regiões Norte e Nordeste do país. A prioridade de uma política de educação voltada aos municípios mais pobres constitui estratégia acertada de política educacional, com boas perspectivas para vencer o histórico esquecimento das regiões interioranas e mais distantes dos grandes centros urbanos que, geralmente, não possuem as melhores condições para a implementação das políticas de educação. Todavia, é sempre necessário observar que as políticas de discriminação positiva visando promover o desenvolvimento em regiões pobres requerem ações simultâneas dos vários setores do poder público. Daí a importância de conjugar, por exemplo, políticas de educação com políticas de saúde, saneamento e geração de emprego e renda, de forma a estabelecer-se uma política sistêmica de desenvolvimento. No marco da visão sistêmica de formulação e execução das políticas de educação, a articulação entre os municípios e os estados começou também a ser objeto de consideração e incentivo para uma visão mais integrada dentro da própria unidade federada.

Deve ser ressaltado, ainda, o fato de que a Constituição de 1988, ao conceder expressiva autonomia a mais de 5.500 municípios, considerável parte dos quais sem os requisitos mínimos de competência institucional para formular e conduzir políticas públicas, constitui um dos principais

obstáculos para o desenvolvimento, não apenas da educação, como de todos os demais setores. Esse obstáculo só poderá ser superado mediante ações estáveis, de médio e longo prazo, visando à ampliação da capacidade dos municípios para a execução de políticas públicas. Por essa ótica de raciocínio, o PAR poderá, a médio e longo prazo, constituir-se fator diferencial para dotar os municípios mais carentes de algumas condições essenciais para converter o círculo vicioso de atraso em círculo virtuoso de avanços.

Percebendo a importância do município para o futuro da educação nacional e, simultaneamente, com a consciência da magnitude do desafio, Henrique Paim propôs ao ministro Aloizio Mercadante, em 2012, a institucionalização do PAR, o que foi alcançado pela promulgação da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, medida importante para converter esse programa em política de Estado. É certo que para atingir esse objetivo, sua continuidade e seu progressivo aperfeiçoamento constituem condição imprescindível. É nesse cenário que sobressai a importância de dirigentes educacionais com postura ética e preparados para o diálogo e o entendimento acima de circunstâncias políticas e partidárias, no sentido de dar continuidade e de ampliar programas e projetos de inegável importância para a melhoria da educação. As pesquisas educacionais sobre experiências inovadoras de gestão vêm mostrando que o sucesso de uma escola ou de uma política de educação conduzida pelo município ou pelo estado depende em boa parte da qualidade e do dinamismo do gestor, como do reconhecimento e da valorização de experiências anteriores.

No marco da política de continuidade e especialização dos órgãos subordinados ao MEC, outra medida tomada ao tempo em que Henrique Paim conduzia a Secretaria Executiva do MEC foi a consolidação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), instituído na gestão do ministro Paulo Renato Souza, que passou a ser a principal porta de acesso à universidade, substituindo o tradicional exame vestibular, patrocinando a mobilidade estudantil e permitindo melhor aproveitamento de vagas ociosas entre as diversas regiões do país. Devido à dimensão nacional dessa prova da qual participam milhões de

estudantes, foi necessário o desenho de uma estratégia diferenciada para assegurar sua credibilidade, o que envolveu não somente os problemas de segurança, mas, também, de confiabilidade das questões (mais de três mil itens de controle). Malgrado alguns percalços iniciais, como a quebra de sigilo e as ações judiciais impetradas contra o MEC, o Enem foi aos poucos refinando seus procedimentos operacionais e conquistando a confiança da sociedade brasileira, transformando-se em instrumento de reconhecido valor para a democratização da educação superior. Em 2014, o número de inscritos passou de 8 milhões e 700 mil candidatos.

Outro lado importante da gestão Henrique Paim na Secretaria Executiva do MEC foi a expansão e a melhoria da rede de educação profissional e tecnológica. Na época em que foi estudante do ensino médio, Paim se graduou numa escola técnica e, por isso mesmo, em seu itinerário de estudos, já havia internalizado a relevância social e econômica da educação técnica, conforme mencionado anteriormente. Com o apoio do ministro Fernando Haddad, Paim empreendeu seguidas gestões em instâncias governamentais nas esferas política e de orçamento, para garantir a infraestrutura física, os planos de carreira e os concursos públicos compatíveis com a expansão planejada. Nesse setor, a criação e a expansão a partir da rede existente, dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, contemplando inclusive regiões de acentuada pobreza, representou um fator importante para a formação de recursos humanos necessários ao desenvolvimento regional. Atualmente, são 38 institutos federais e quase 400 *campi* localizados em diversas partes do país.

Com a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, a educação técnica e profissional ganharia um novo impulso com a criação, em 2011, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Coube, mais uma vez, a Henrique Paim oferecer sua reconhecida experiência de gestor, ao adotar diversas orientações e medidas que foram importantes para a operacionalização do programa e que tiveram resultados expressivos na expansão da oferta de cursos técnicos de nível médio, como ainda de qualificação profissional. O Pronatec foi iniciado

na gestão de Fernando Haddad e consolidado no tempo do ministro Aloizio Mercadante. A meta do programa, prevista para ser atingida até o final do ano de 2014, foi estipulada em oito milhões de vagas gratuitas, a serem criadas por intermédio de acordos com o Sistema S, pela expansão da rede federal, pela educação profissional à distância, pelo Programa Brasil Profissionalizado (composto de escolas técnicas estaduais) e pela concessão de bolsas-formação destinadas a estudantes e trabalhadores que buscam melhor qualificação.

Paim teve, também, atuação destacada na revisão da política da educação superior, objetivando sua expansão, regionalização e elevação dos padrões de qualidade. Para tanto, foram criados dois programas, sendo o primeiro deles, o Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído em 2004, e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), formalizado pelo Decreto nº 6.096, de abril de 2007. O primeiro, o Prouni, viabilizou a concessão de milhares de bolsas a jovens estudantes oriundos dos segmentos mais pobres da população que passaram a ter acesso à educação superior. Por sua vez, o Reuni foi destinado à expansão, à diversificação e à interiorização da educação superior federal. Foram criadas várias universidades novas e mais de 150 *campi* universitários em regiões estratégicas para o desenvolvimento nacional e em regiões tradicionalmente esquecidas. O papel por ele desempenhado foi imprescindível para que as novas instituições passassem a contar com orçamento e infraestrutura física e de recursos humanos necessários e compatíveis com os objetivos do ensino, da pesquisa e da extensão de boa qualidade.

Ana Paula Gaudio, em sua dissertação de mestrado sobre o Prouni, depois de extensa análise da evolução de matrículas e do desempenho dos alunos bolsistas, comparando-os com os que não possuíam bolsas de estudo, chegou à conclusão sobre o expressivo saldo positivo dessa política (Gaudio, 2014). É certo que, em algumas áreas, registram-se desempenhos diferentes, mas, na maioria dos cursos de graduação, o desempenho dos estudantes bolsistas tem sido igual ou superior ao dos não bolsistas.

No contexto, ainda, das políticas de educação superior, Henrique Paim deu integral apoio à Capes na implementação do programa *Ciência sem Fronteiras*, anunciado em julho de 2011, sobretudo no que diz respeito às questões políticas, orçamentárias e operacionais. Esse programa, até meados de 2014, havia concedido mais de 40 mil bolsas de estudo no exterior, em diversas modalidades, permitindo a milhares de jovens estudantes universitários o acesso a conhecimentos produzidos em centros universitários avançados de vários países. O programa, com suas diversas modalidades de bolsas em cursos de graduação e de pós-graduação, configura-se como uma estratégia valiosa para a internacionalização da educação superior, não aos moldes mercantis *stricto sensu*, mas com a consciência de que o conhecimento, em sua dimensão social e ética, pode contribuir para a redução das desigualdades sociais.

Ângela Westphal (2014), examinando o desempenho e a perspectiva futura de 600 estudantes egressos do programa *Ciência sem Fronteira*, em universidades americanas, mostrou a pertinência da cooperação externa para ampliar a solidez do itinerário acadêmico dos estudantes brasileiros e, assim, abrir e sedimentar novas trilhas de estudos e pesquisas, indispensáveis para um futuro mais altaneiro em termos de ciência e tecnologia (Westphal, 2014).

Medida de grande importância que teve a contribuição de Henrique Paim, concebida com o objetivo de encontrar uma solução mais racional para a crise histórica dos hospitais universitários, foi a criação, em 2011, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Trata-se de uma medida inspirada no modelo de gestão do Hospital das Clínicas de Porto Alegre, que foi uma experiência bem-sucedida. Todavia, é preciso levar em conta que o êxito da EBSERH, devido à complexidade histórica da gestão dos hospitais universitários, certamente só virá a médio e a longo prazo. O projeto conta com o apoio da Unesco, que poderá subsidiá-lo com referências internacionais de sucesso de alguns países, notadamente a França e os Estados Unidos. Se esse objetivo for atingido daqui a alguns anos, como se espera, o Ministério da Educação terá conseguido superar um dos obstáculos antigos em relação ao impasse de

financiamento e funcionamento dos hospitais de ensino, o que poderá se traduzir na melhoria do ensino e da pesquisa na área de saúde e da prestação de serviços à comunidade. A profissionalização da gestão hospitalar e a introdução de nova sistemática de financiamento e de atendimento à saúde são fundamentais para transformar os hospitais universitários em centros de referência, em termos de pesquisa e credibilidade da assistência, requisito indispensável para a formação inicial e continuada de médicos nas diversas especialidades dessa profissão e das demais profissões da saúde que demandam centros hospitalares para suas práticas.

Todas essas iniciativas inovadoras se devem à conjugação e à convergência de alguns fatores que se fizeram presentes nas gestões dos últimos anos. Entre eles, podem ser sublinhados, em primeiro lugar, maior apoio da Presidência da República ao Ministério da Educação. Em alguns momentos, pode-se mesmo até falar de um aval diferenciado. Essa condição foi de grande importância para a valorização e o fortalecimento institucional do MEC. Mas isso não seria suficiente. Haveria, contudo, a necessidade de dirigentes e gestores experientes e comprometidos com a educação. Nessa direção de argumentos, deve ser ressaltado que a presença no MEC, por longos anos, de dirigentes com talento político, preparo intelectual e visão operacional de políticas públicas, como Fernando Haddad, Henrique Paim e Jorge Guimarães, trabalhando em regime de forte sintonia, constituíram peças fundamentais para os avanços que procuramos descrever neste capítulo. Fernando Haddad foi para o MEC como secretário-executivo em 2004 e, com a saída de Tarso Genro, assumiu o ministério em 2005, só o deixando para se candidatar à Prefeitura de São Paulo, em 2012, portanto, mais de oito anos; Henrique Paim permaneceu mais de dez anos no MEC, inicialmente como presidente do FNDE, em seguida, como secretário-executivo e, depois, ministro de Estado; Jorge Guimarães, na Capes por mais de dez anos, foi o principal responsável pelo fortalecimento dessa agência. Expandiu de forma acentuada a cooperação internacional e introduziu diversos mecanismos de fomento à ciência e à tecnologia, nos planos nacional e internacional.

Fernando Haddad e Henrique Paim tiveram a sabedoria de aproveitar uma boa fase da economia do País para fortalecer o ministério, em termos de políticas de educação e de orçamento. A criação do PDE e suas várias linhas de ação confirmam esse argumento. Henrique Paim constitui, talvez, um exemplo único na história do MEC, desde a sua criação em 1930. Ao longo de mais de um decênio no ministério, servindo a três ministros, respectivamente, Tarso Genro, Fernando Haddad e Aloizio Mercadante, e depois sendo nomeado ministro, pode ser considerado um pioneiro em termos de gestão inovadora e continuidade de políticas de educação. Liderou, ajudou a formular e foi figura central da continuidade da maior parte das ações e medidas reestruturantes dos últimos anos. Essa longevidade no MEC contribuiu para a evolução de programas e projetos no nível de políticas de Estado, disso sendo exemplos o Fundeb, o PAR, o Pibid, o Ideb, o Enem, o Enade, o Sinaes e o Prouni. Ajudou a construir uma nova institucionalidade do MEC, que tem no Sistema Integrado de Monitoramento (Simec) das políticas uma ferramenta moderna de gestão e acompanhamento estratégico das ações planejadas, que permite verificar se as metas estão ou não sendo cumpridas ou se necessitam de reajustes.

O Simec começou a ser desenvolvido em 2005, em decorrência do crescimento de investimentos na área da educação e do fortalecimento do papel do MEC no sistema federativo nacional. Consiste num sistema de módulos que podem se comunicar com facilidade sempre que necessário. Ele permite um relacionamento mais ágil entre o MEC e suas autarquias, entre os estados, o Distrito Federal e os municípios, as instituições federais de ensino, as instituições estaduais e entre órgãos da administração direta e indireta do governo federal. Configura-se como uma base de dados valiosa, fundamental para o gerenciamento de metas. Os 78 módulos do Simec podem ser agrupados em seis grandes componentes do planejamento: 1) planejamento de programas e ações do MEC; 2) monitoramento e gestão de ações estratégicas; 3) monitoramento das ações da rede federal; 4) planejamento e implementação de ações estratégicas junto aos estados, o Distrito Federal e os municípios; 5) implementação das ações junto às escolas;

e 6) apoio administrativo. Saliente-se que a ação do MEC junto aos entes federados orientou-se pela elaboração do PAR, sendo que toda sua construção, análise e execução das ações de apoio técnico às redes estaduais e municipais se efetivam por intermédio do Simec, o que favorece os entes federados que não dispõem de recursos humanos qualificados para a elaboração de projetos. (Fernandes; Nogueira; Brito, 2014). Esse sistema será fundamental para a implementação federativa do segundo PNE.

Um dos pontos altos das mudanças que se tornaram possíveis na política do MEC nos últimos anos foi a reconfiguração do marco legal da área da educação, de forma a garantir a estabilidade e a continuidade de políticas e de programas. Esse lado das mudanças em educação sobressai como indispensável para a superação de muitos desafios da educação brasileira, por requererem ações permanentes que ultrapassem o tempo de gestão de um ministro, como foi o caso do Fundef, que teve no Fundeb a continuidade e a expansão, de modo a cobrir toda a educação básica. Por isso, conforme afirmou Paim, para fortalecer o alcance estruturante das mudanças, foram processadas alterações no marco legal da educação nacional, mediante, inclusive, emendas constitucionais e leis que institucionalizaram iniciativas de relevo e alcance para o futuro da educação (Paim, 2014).

Foram vários os atos legislativos estabelecidos no período de 2003 a 2012, destacando-se entre eles duas emendas constitucionais, respectivamente, a que promoveu a evolução do Fundef para Fundeb, EC nº 53/2006, e a EC nº 59/2009, que tornou obrigatório o ensino na faixa etária de 4 a 17 anos e ampliou a cobertura das ações suplementares para todo o universo da educação básica. Ambas as emendas, que podem ser reconhecidas como exemplos maiores de políticas de Estado, têm força para garantir, nos próximos anos, a continuidade de esforços para atingir a meta de progressiva universalização da educação básica, contemplando, inclusive, uma etapa esquecida e de grande importância para o desenvolvimento humano, que é a educação infantil (creche e pré-escola). Além dessas emendas constitucionais, foram promulgados leis e decretos, contemplando questões inadiáveis para o avanço da

política educacional do país. Entre os decretos e as leis, que somam quase duas dezenas, algumas leis merecem especial consideração, como a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), e a de nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que criou o Prouni. Ambas se completam por permitir, por um lado, o acesso à educação superior de jovens oriundos de segmentos sociais desfavorecidos da população e, por outro, garantir, pela avaliação realizada pelo poder público, a oferta de cursos superiores, com padrão mínimo de qualidade.

Entre esses novos marcos legais, menção especial deve ser dada aos decretos que estão possibilitando o somatório dos esforços do MEC com os do Sistema S (Senai-Sesi-Senac-Sesc). O acordo com o Sistema S resultou na promulgação dos Decretos nº 6.632, nº 6.633, nº 6.635 e nº 6.637, de 2008, que efetivaram uma aspiração histórica de cooperação entre o MEC e o Sistema S, cujos resultados já estão à vista pela ampliação de vagas gratuitas de formação profissional para os jovens de todo o país. A este acordo pode ser creditado, também, o fato de contribuir para o alargamento das políticas de valorização da juventude mediante o acréscimo de volume expressivo de vagas qualificadas de educação técnica e profissional. Ademais, releve-se a dimensão econômica do acordo com o Sistema S, no sentido de atender a crescentes demandas de recursos humanos oriundas dos setores produtivos, que são necessárias para o desenvolvimento regional e nacional.

Em fevereiro de 2014, com a nomeação do ministro Aloizio Mercadante para a Casa Civil, Henrique Paim foi nomeado ministro de Estado da Educação. Com o objetivo de ampliar a densidade técnica dos dirigentes do MEC, além de conservar Jorge Guimarães na Presidência da Capes e Binho Marques na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, indicou como seu substituto na Secretaria Executiva o ex Reitor da Universidade Federal de Viçosa, Luiz Cláudio Costa que até então dirigia o Inep e atraiu dois novos e reconhecidos valores, – Maria Beatriz Luce para dirigir a Secretaria de Educação Básica e Francisco Soares para presidir o Inep. Em seu discurso de posse, proferido com visível emoção e com a consciência de seu compromisso com a

educação nacional, destacou alguns pontos cujo registro os tornam imprescindíveis para a história da educação. O primeiro deles, dos mais fundamentais, sem dúvida, foi a prioridade atribuída à formação de professores, que deveria se constituir como uma verdadeira obsessão do MEC, com o intuito de assegurar ao magistério o direito a uma formação de boa qualidade. Na oportunidade, renovou seu compromisso com a educação das crianças, jovens e adultos, da creche à pós-graduação, numa visão sistêmica permeada por esforços coordenados entre os entes federados; sublinhou o alcance social do Pronatec, um dos programas mais ambiciosos e ousados de que se tem notícia no âmbito da educação mundial; salientou a prioridade da internacionalização da educação superior, mediante o aproveitamento do programa Ciência Sem Fronteiras; lembrou a importância da aprovação do Insaes; reafirmou o compromisso com as políticas afirmativas e a Lei de Cotas; e firmou o compromisso de luta pela aprovação do PNE (Paim, 2014b).

Se na condição de presidente do FNDE e de secretário-executivo do MEC, suas ações se restringiam preponderantemente a questões técnicas de política, gestão e planejamento educacional; como ministro, um cargo que requer, além do conhecimento técnico, talento político, Henrique Paim teve a oportunidade de expressar seu pensamento em questões centrais da política educacional. Assim, por exemplo, em março de 2014, em evento da Unesco comemorativo do Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, aproveitou a ocasião para reafirmar e aprofundar seu pensamento a propósito da valorização da rica diversidade criadora do Brasil, salientando a necessidade de ações concretas, a partir da educação infantil, para mostrar e internalizar a história das nossas origens, evidenciando, inclusive, a importância da produção cultural para a história afro-brasileira. Externalizou seu conceito de educação, observando que ela é o grande caminho para uma verdadeira redenção nacional. Ela é libertadora, emancipadora, e a via mais segura para promoção da igualdade racial (Paim, 2014c). Essa posição de Paim situa-se no universo de realizações indispensáveis ao país imaginadas por e alguns dos melhores pensadores da educação nacional, entre eles, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro e Paulo Freire.

Em entrevista coletiva à imprensa, promovida em setembro de 2014, para divulgar os dados do Ideb-2013, valendo-se de alguns resultados poucos auspiciosos obtidos por algumas unidades federadas, sobretudo em relação ao ensino médio, prestou contas das providências em andamento voltadas à melhoria do ensino, entre elas, a questão histórica do currículo dessa etapa da educação básica. Apesar do esforço desenvolvido por gestões ministeriais anteriores, o problema do currículo do ensino médio continuava a desafiar alguns dos melhores formuladores e pensadores da política educacional. O ministro Henrique Paim tomou a decisão de enfrentar o problema por intermédio da Secretaria de Educação Básica, que, liderada por Maria Beatriz Luce, deu início a várias reuniões e debates, em articulação com os estados e os municípios, com o objetivo de conseguir e pactuar alguns consensos de forma a atingir resultados que pudessem contribuir para a diversificação e a qualificação de opções e atender a diferentes vocações dos jovens de 15 a 19 anos de idade.

Com visão política, soube conduzir com habilidade a tramitação do PNE no Congresso Nacional, até sua aprovação final por este e pela Presidência da República, sem vetos, por intermédio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Pouco tempo depois, em agosto de 2014, presidiu o lançamento, pela Secretaria de Articulação entre os Sistemas de Ensino (Sase) do MEC, da estratégia de elaboração, em parceria com os entes federados, dos planos decenais dos estados e municípios, no marco da cooperação federativa. Na solenidade de lançamento dessa estratégia – que recebeu o nome de “Planejando a Próxima Década” –, Henrique Paim lembrou o sentido histórico do evento, pois se inaugurava o processo de implementação do PNE, começando pela elaboração dos planos decenais dos estados e municípios. Referiu-se, ainda, à inspiração motivadora do PNE, que tem suas origens no *Manifesto dos Pioneiros da Educação*, de 1932.

Será sempre oportuno frisar a oportunidade histórica do PNE (2014-2024). Em certo sentido, pode-se dizer que ele teve o mérito de consolidar, numa dimensão amplamente debatida, o que os autores do capítulo sobre a educação da Constituição Federal de 1988 tinham em

mente, ou seja, um plano para ajudar a construir um novo país, mais justo, equitativo e sem discriminação. Ou ainda, para nos valermos da expressão de Darcy Ribeiro, para ajudar o país a “definir uma nova identidade étnico-nacional, a de brasileiros” (Ribeiro, 1995, p. 447).

Nesse sentido, as perspectivas futuras do Plano são altamente promissoras, pois o MEC já se encontra em condições de enfrentar o desafio de coordenar a implementação das 20 metas do PNE e, se tudo correr como se imagina, inaugurar, como salientou Paim em sua última fala de ministro, um novo ciclo da política educacional (Paim, 2015) que só se tornou possível pelos esforços até então desenvolvidos. É certo que as metas estabelecidas pelo novo PNE dependem, em parte, da estabilidade política e econômica, e da vontade política dos governantes e, em parte, da mobilização social para fazer da lei do PNE um compromisso que precisa estar localizado na mais alta hierarquia das prioridades do país, como queria o Manifesto de 1932, divulgado ao povo e ao governo, há mais de 80 anos. Talvez seja oportuno ponderar que o PNE representa a última chance para colocar a educação nacional em patamar compatível com as necessidades sociais, econômicas e culturais do novo milênio.

Ao finalizarmos este capítulo, acreditamos não ser exagero chamar a atenção para o fato de que o êxito de Henrique Paim nas sucessivas missões à frente do FNDE, da Secretaria-Executiva do MEC e como ministro de Estado, se deve a seu estilo gerencial presidido por ideias, princípios e ações que combinam os ideais de gestão democrática com as necessidades requeridas de planejamento e avaliação de resultados. Acrescente-se um componente importante de sua personalidade, que são a humildade e a serenidade, mesmo diante de questões de elevada complexidade. Uma de suas características fundamentais tem sido o diálogo de resultados, permeado pela rapidez de raciocínio e decisão. Há um aspecto de suas qualidades de gestor que importa ressaltar. Trata-se de sua preocupação, não somente com os meios para atingir os fins, mas, simultaneamente, em considerar a qualidade social do fim a ser atingido e sua sensibilidade para perceber o alcance de um projeto ou de uma ideia. Quando ele tomou, por exemplo, a decisão de

aprovar a proposta da Unesco de traduzir e editar em língua portuguesa a notável coleção sobre a História da África, intuiu de imediato a contribuição que essa obra poderia oferecer às políticas afirmativas do MEC como precioso subsídio para a produção cultural afro-brasileira e para a produção de materiais didáticos, como de fato viria a ocorrer no processo de implementação das políticas de combate à discriminação racial e social.

Há uma outra marca da trajetória de Paim no MEC que não deve ficar à margem. Queremos nos referir à sua permanente motivação para ler e tomar conhecimento de estudos e pesquisas educacionais, mantendo diálogo frequente com especialistas de diversas tendências, respeitando opiniões e, ao mesmo tempo, pensando em procedimentos e meios para incentivar e consignar novos avanços na política educacional. Não hesitou em atrair para o ministério consultores do mais alto nível intelectual. Quando se tornou ministro, procurou ampliar a densidade intelectual e técnica do MEC, compondo sua equipe de assessores e dirigentes com especialistas de reconhecido valor que pudessem contribuir para novos avanços. Tinha plena consciência dos desafios que deveriam ser enfrentados, como tinha também um passado que o credenciava e espírito de luta para desatar os nós que continuavam a travar a política educacional do país.

E quando se discute a possibilidade de novos avanços na educação, sobretudo na educação básica, não se deve perder de vista o fato de que o Brasil acordou muito tarde para a importância social e econômica da educação. Devido a isso, os déficits se acumularam, e o país se encontra, hoje, diante de desafios sedimentados pela preterição ao longo da história e, por isso mesmo, demanda esforços e energias, mais do que redobrados, para recuperar o tempo perdido, viabilizando destarte a inserção do país no circuito das transformações e mudanças que ocorrem em escala mundial, tanto em termos sociais, econômicos e culturais, quanto no que se refere aos direitos humanos e à universalização da cidadania. Daí a importância de uma política de educação pensada e legitimada conjuntamente, não somente pelas três instâncias da gestão educacional, mas pela sociedade em geral

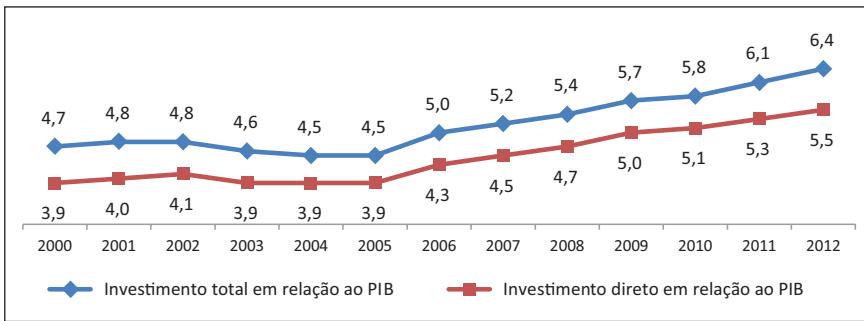
nos seus diversos segmentos que contemplam os vários brasis, desde os que já aspiram a horizontes do chamado primeiro mundo, até os outros brasis, os que foram esquecidos e que permaneceram “à margem da história”, para usar o título de uma obra clássica, de Euclides da Cunha. Da forma que um ministro ou dirigente do Ministério da Educação não pode fugir ao enfrentamento dos desafios dos diversos brasis, Henrique Paim tinha lucidez em relação aos diversos contextos nacionais. Na esteira desse raciocínio, parece-nos razoável ponderar sobre as dificuldades existentes na condução da política educacional. Não apenas as dificuldades operacionais de pensar os diversos brasis, como também as dificuldades de não possuirmos, ainda, uma elite com a sensibilidade de pensar o país nos seus diversos dilemas e contradições. Nessa dimensão de análises e ponderações, acreditamos ser justo reconhecer a figura de Henrique Paim no MEC como um dirigente das políticas de educação que pensou e agiu na construção de um novo ministério em condições de liderar a luta por uma educação mais inclusiva e de boa qualidade.

Sua competência para o diálogo aberto e o estabelecimento de parcerias, tanto no plano da articulação com outros ministérios e órgãos federais, como ainda com as universidades e a comunidade acadêmica, os organismos internacionais e as entidades da sociedade civil, contribuiu para o fortalecimento do MEC, que tem sido um dos fatores facilitadores da condução da política educacional. A rigor, sempre que a implementação de uma política de educação se processa em clima de cooperação e parceria, seu potencial de sucesso se amplia e passa a constituir um fator agregado importante que favorece sua execução e, por conseguinte, seu êxito. Além disso, deve ser considerado o contexto social e econômico em que se desenvolvem as políticas de educação num país como o Brasil, onde, por um lado, há a limitação de recursos financeiros e, por outro, a cobrança acentuada da sociedade por educação de melhor qualidade, em decorrência, principalmente, das avaliações em larga escala da educação no Brasil, que começaram depois da Constituição de 1988, tornando públicos o esquecimento e o atraso secular do país no setor. Foi nesse cenário que Henrique Paim

consolidou um estilo próprio de gestão, aliando competência gerencial e sensibilidade política para o diálogo. O fato de pertencer a um partido político que há mais de 10 anos está no poder, não o impedia de dialogar com diversas tendências do pensamento político e pedagógico, nisso residindo uma de suas características mais proeminentes e ricas em termos de postura democrática.

Se compararmos o MEC de hoje com o MEC de outros tempos, em que pesem as honrosas exceções de avanços consignados em outras épocas, pode-se afirmar que o MEC de hoje mudou e está mais preparado para continuar a enfrentar os enormes desafios da educação nacional. Nessa linha de argumentação, vale a pena lembrar o artigo de Ronald Braga sobre o MEC e o poder, publicado em 1984 e que, talvez, hoje, pudesse ser redigido de forma diferente. Nesse artigo, Braga procurou fazer uma reflexão sobre a localização pouco privilegiada do MEC na estrutura de poder, partindo de algumas proposições críticas, entre elas, a de que o MEC é governo, mas não integra a “elite do poder”; o MEC é um ministério onde o alto índice de rotatividade nos cargos impede a continuidade administrativa e compromete a seriedade de sua programação de trabalho; os recursos orçamentários destinados à área da educação estão mais em outros órgãos do governo do que no MEC; o poder real – o fato político – gerador das soluções educacionais está fora da alçada do MEC; a cada posse de ministro, aparece um contingente de caras novas, esvaziam-se mesas, deslocam-se salas, alteram-se siglas, carrinhos de mudança empilham processos e se redistribuem pelas novas competências (Braga, 1984).

Essa situação mudou e, para essa mudança, a presença de José Henrique Paim Fernandes no MEC, por longos anos, foi um dos fatores decisivos. Ele contribuiu para dar ao ministério um novo *status* na estrutura do poder federal, elevando-o a um ministério de “primeira linha”. O orçamento do MEC aumentou de forma significativa, conforme indica o gráfico seguinte, que apresenta a evolução do orçamento total do MEC e dos investimentos em relação ao PIB.



**Gráfico 4 – Investimento em educação em relação ao PIB**

Fonte: MEC/Inep.

No que se refere à gestão de recursos financeiros, os vários prêmios recebidos pelo MEC em reconhecimento às boas práticas de controle, transparência e inovação na gestão pública comprovam isso.<sup>4</sup> Nessa direção, procede a afirmação de Luiz Eduardo Rodrigues Alves de que Henrique Paim foi o dirigente mais inovador da história do MEC, o que mais introduziu mecanismos modernos de gestão e acompanhamento das políticas de educação (Alves, 2014).

Soube manter, para repetir linhas anteriores, o diálogo franco com os vários atores da política educacional, públicos e privados, conseguindo nortear sua conduta por princípios democráticos e éticos. Em todas as direções desse diálogo, no âmbito dos poderes legislativo, executivo e judiciário, com a comunidade acadêmica, com dirigentes estaduais e municipais da educação ou com entidades da sociedade civil, Paim ajudou a construir, pela via do respeito à liberdade de opiniões e pela capacidade de ouvir e considerar objetivamente sugestões, críticas e recomendações, uma expressiva rede de parceiros que, direta ou indiretamente, vem contribuindo para o surgimento de um novo MEC.

Alguns de seus gestos, provavelmente pouco comuns na história do MEC, sinalizam o alcance de sua estatura pública de respeito e consideração pelos educadores do país, como a decisão de comparecer

<sup>4</sup> Entre os anos de 2008 e 2013, o MEC foi distinguido com vários prêmios, destacando-se entre eles: Boas Práticas de Controle e Transparência, Registro de Preços, Prêmio do Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública (Conip) e Prêmio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), referente à criação do Ideb.

na cidade de Niterói, no Rio de Janeiro, ao funeral do professor Benno Sander, que foi membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e um dos grandes educadores do Brasil e da América Latina. Gestos como esse revelam o respeito de um ministro da Educação pela comunidade acadêmica. Em síntese, pode-se prever que, na história das políticas de educação no Brasil lideradas pelo MEC, Henrique Paim ocupará um lugar ímpar, o de ter sido um dos dirigentes mais importantes em termos de gestão inovadora, continuidade e elevação do *status* do MEC na estrutura do poder, avanços que podem assegurar às políticas de educação a posição de políticas de Estado, de forma a concretizar, mais de 80 anos depois, o sonho do *Manifesto dos Pioneiros de 1932* de colocar a educação na mais alta hierarquia dos problemas do país.

Com a reeleição da presidente Dilma Rousseff, em outubro de 2014, depois de disputadíssima eleição presidencial com o candidato da oposição, o senador Aécio Neves, mudanças na composição do MEC se tornaram inevitáveis em face do novo quadro de coligações partidárias. Em que pese o prestígio que Henrique Paim desfrutava junto à Presidência da República e no Partido dos Trabalhadores, ele foi substituído por Cid Gomes, ex-governador do Estado do Ceará. No final de dezembro de 2014, em uma de suas últimas entrevistas públicas, falando sobre a educação superior, ele ressaltou um aspecto fundamental das relações entre política de educação e o desenvolvimento do país. Observou que os resultados da educação são de médio e longo prazo. O investimento em educação pode gerar um retorno, em termos reais, de até 9,5% do PIB. Acrescentou que a grande política de inclusão provocou mudança no imaginário dos jovens e de suas famílias. Hoje, eles podem sonhar com um curso superior. Os brasileiros começam a perceber que para avançar socialmente é preciso estudar cada vez mais. A partir dessa mudança de mentalidade, constrói-se outra perspectiva de país, de um país mais desenvolvido e com mão de obra qualificada. Os programas em curso estão atingindo a população de baixa renda. No Prouni, os negros são mais de 50% e no Fies são quase 50%. Nas universidades federais, quase 40% das vagas estão sendo ocupadas por

negros (Paim, 2014e). Trata-se de uma conquista sem precedentes cujos efeitos positivos para o país serão crescentes e cumulativos.

Em seu último discurso, na transmissão do cargo ao ministro Cid Gomes, ele destacou várias realizações. Uma delas nos chamou a atenção. Foi o destaque que deu à lei de cotas nas universidades federais, que ele considerou como uma das políticas mais importantes dos últimos anos, permitindo que negros, indígenas e jovens pobres tivessem acesso a instituições públicas de reconhecida qualidade (Paim, 2014f). Sob esse ângulo, registra-se um dos pontos altos de sua concepção de políticas de educação. Sem dúvida, a grande revolução de inclusão que se processou na educação brasileira dos últimos anos, abrindo espaços, antes cerceados, para que crianças, jovens e adultos brasileiros pudessem ter acesso a diferentes modalidades e graus de educação, inclusive ao ensino técnico e profissional, constitui avanço sem precedentes na história educacional do país. Séculos de exclusão começaram a ser reparados. Os resultados não serão de curto prazo, mas eles logo surgirão devido ao poder insubstituível da educação em operar mudanças estruturantes.

## Referências bibliográficas

- ALVES, L. E. R. Entrevista sobre a Gestão Paim. Brasília, DF, junho de 2014.
- AZEVEDO, F. A cultura brasileira. 4<sup>a</sup>. ed. S. Paulo: Melhoramentos, 1984.
- BRAGA, R. O MEC e o poder. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, DF: Crub, n. 13, p. 87-110, 1984.
- BRASIL. Portaria nº 1.635, de 4 de outubro de 2013. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, n. 194, de 7 de outubro de 2013, Seção 1, p. 13.
- ESTEVE, J. M. *A terceira revolução educacional*. São Paulo: Moderna, 2004.
- FERNANDES, H. P.; NOGUEIRA, J. F. F.; BRITO, D. A. Simec: planejamento, execução, monitoramento e gestão das políticas e programas do MEC. Texto mimeo. MEC, 2014.

- GAUDIO, A. P. *O ProUni como política pública de educação*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Católica de Brasília, 2014.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, A. S; TONETO JR, R. *Economia brasileira contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- LEFEBVRE, H. *Diderot*. Paris: Hier et aujourd’hui, 1949.
- LIMA, L. de O. *Estórias da educação no Brasil*. Brasília, DF: Ed. Brasília, 1974.
- LOPES, S. R. S. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a agricultura familiar: ressignificando a relação entre produção e consumo. Brasília, DF, 2014. Texto mimeo.
- NUNES, E. Efeitos desestabilizadores da descontinuidade e do clientelismo. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. *Anais...* Brasília, DF: MEC, 1994.
- PAIM, J. H. F. Entrevista. Brasília, DF, 2014a. Texto gravado e mimeo.
- PAIM, J. H. F. Discurso de posse como ministro da Educação. Brasília, DF, fevereiro de 2014b. Gravação da Assessoria de Comunicação Social do MEC.
- PAIM, J. H. F. Discurso na solenidade de abertura do Seminário Avaliação da Educação Superior. Brasília, DF, 10 de setembro de 2014c. Gravação da Assessoria de Comunicação Social do MEC.
- PAIM, J. H. F. Discurso por ocasião da solenidade de transmissão do cargo ao ministro Cid Gomes, em 2 de janeiro de 2015, no MEC.
- PAIM, J. H. F. Entrevista a André Barrocal. *Carta Capital*, São Paulo, 24 de dezembro de 2014.
- REIS, D. A. A vida política. In: REIS, D. A. (Coord.) *Modernização, ditadura e democracia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.
- RIBEIRO, D. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SOUTHEY, R. *História do Brasil*. V. III. São Paulo: Melhoramentos, 1977.
- WESTPHAL, A. M. S. *Estudo do egresso da primeira chamada do Programa Ciência sem Fronteira*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Católica do Brasil, Brasília, DF, 2014.
- WILSON, A. M. *Diderot*. São Paulo: Perspectiva, 2012.



---

## **Capítulo XI**

---



## ATORES E FATORES DAS MUDANÇAS PÓS-CONSTITUIÇÃO

Célio da Cunha

Magali de Fátima Evangelista Machado

Em 1978, refletindo sobre os impasses da política educacional, sublinhávamos que, em matéria de educação, não existem milagres. Se milagres são possíveis nesse setor, certamente eles serão frutos de amplo e permanente processo de mobilização da sociedade (Cunha, 1989, p. 171). É certo que, em termos de mobilização, há ainda muitas veredas a serem percorridas. No entanto, com a luta por eleições diretas e a Assembleia Constituinte, os movimentos sociais se fortaleceram e surgiram novas entidades que passaram a exercer papel preponderante na vida política nacional.

A formação histórica do Brasil nunca foi pródiga no que se refere ao livre confronto de ideias e de participação democrática. Com a promulgação da Constituição de 1988, ano emblemático no processo de construção republicana do país, instaurou-se um clima de maior liberdade e visibilidade das diferentes esferas de condução do país. Vozes e ecos oriundos dos muitos brasis começaram a ser percebidos, ensejando uma melhor organização da sociedade civil em defesa dos direitos de cidadania. Assim sendo, este capítulo tem o objetivo de mostrar o papel desempenhado – e que continuam a desempenhar – alguns dos principais atores que, direta ou indiretamente, contribuíram para o avanço das políticas de educação depois da Constituição de 1988, como também destacar algumas das medidas (fatores) que foram fundamentais para romper determinados obstáculos que vinham obstruindo a trajetória da política educacional, em bases mais consentâneas às necessidades do país. Com essa perspectiva,

o presente capítulo tem somente a pretensão de oferecer subsídios para uma visão mais abrangente dos atores que, hoje, se fazem presentes na macropolítica educacional do país e dos fatores que vêm ajudando na construção de um sistema público de educação à altura das legítimas reivindicações sociais e econômicas deste milênio.

No campo da educação, as lutas e embates durante a Assembleia Constituinte colocaram em evidência a importância de considerar as diferentes realidades socioeconômicas e culturais do país, como também os diferentes níveis de aspirações. Um pouco antes da promulgação da Constituição, em 1985, o senador Marco Maciel, primeiro ministro da Educação da chamada Nova República, político liberal e sensível aos novos tempos que estavam se delineando, instituiu o Dia Nacional do Debate sobre Educação. Professores e estudantes de todo o Brasil foram ouvidos e tiveram a oportunidade de se manifestar. Os educadores e estudantes falaram e reivindicaram ensino de melhor qualidade, extensão da escolaridade obrigatória, investimento no professor, gestão democrática, escola e trabalho e mais dinheiro para a educação, entre outras propostas apresentadas (MEC, 1985). Os participantes do evento não apenas expressaram suas preocupações, como também alertaram: “É preciso que o MEC, que fez parar todo o Brasil para ouvir a sociedade, não deixe de dar uma resposta, sob pena de perder a credibilidade” (MEC, 1985, p. 45). Essa advertência foi feita por alunos e professores do Colégio João XXIII, de Minas Gerais, indicando que era preciso dar uma resposta às centenas de ponderações e reivindicações oriundas de diferentes cenários, mas que convergiam para a urgência de organização de um sistema público de educação de qualidade, acessível a todas as crianças e jovens, como também aos adultos analfabetos ou com pouca escolarização. Sinalizavam, também, em termos de reivindicação de um novo MEC, mais proativo e atuante no contexto da doutrina federativa.

Dar seguimento às reivindicações populares de educação sempre foi uma das missões mais complexas com as quais se defrontam os governantes. Por isso mesmo, elas exigem dirigentes com talento político e com inspiração estadista para se adiantarem ao tempo. Platão, ao propor, há mais de 2.000 anos, a criação, no Estado, de uma

autoridade suprema em matéria de instrução, como, nos dias atuais, um ministro da educação à frente (Jaeger, 1979, p. 1.281), implicitamente sugeriu alto grau de competência para o exercício da função. Em outras palavras, para levar avante a “*paidea* dos governantes”, eram necessárias competência e visão estadista. Alguns países tiveram a sorte de contar em sua história educacional com figuras que se notabilizaram e se anteciparam ao tempo, como Sarmiento, na Argentina; Horace Mann, nos Estados Unidos da América; e Jules Ferry, na França, somente para citar alguns exemplos. O Brasil não teve essa sorte: sua história educacional é uma história de preterições. Omissão das elites, registre-se.

Foi somente a partir da Constituição de 1988 que a política educacional brasileira, sobretudo em relação à educação básica, começou a acordar para os efeitos e as consequências de indiferenças históricas, incluindo um capítulo de grande alcance para o futuro da educação nacional. Em que pesem os tormentos iniciais do período Collor de Mello, que culminou com o seu *impeachment*, a política educacional do Brasil pós-Constituição começou a ser pensada considerando o contexto local, regional e internacional. As primeiras iniciativas alentadoras da fase inicial do período supracitado foram, respectivamente, o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, precedido por alentados debates dos quais participaram representantes de vários segmentos da sociedade civil; e o projeto “Minha Gente”, que previa a construção de 5.000 Centros Integrados de Atendimento à Criança (Ciacs). Todavia, as incertezas das medidas tomadas na área da economia, aliadas à crise política decorrente de várias denúncias de corrupção, impediu o prosseguimento dessas iniciativas.

Foi também a partir da Constituição de 1988 e sob o impulso renovador dessa Carta que começaram a surgir, na área da educação, várias entidades congregando dirigentes, educadores e líderes da sociedade civil, que, por diversos caminhos, entram no cenário da política educacional para assegurar os compromissos assumidos e aprovados pela Assembleia Constituinte. É certo que, ao tempo da promulgação da Carta de 1988, algumas entidades já ostentavam uma

admirável história de lutas em prol da educação, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), criada em 1937; a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em 1948; a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em 1960; a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), em 1961; a Fundação Carlos Chagas, em 1964; o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), em 1966; a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), em 1976; o Centro de Estudos Educação & Sociedade (Cedes), em 1979; a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes), em 1981; e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em 1988. Essas entidades e organizações, em diferentes perspectivas críticas e de investigação e abrangência no debate público da educação, desempenharam papel proeminente para o avanço do capítulo da Educação na Constituição de 1988. Um parêntese talvez se torne necessário para lembrar e fazer justiça à Associação Brasileira de Educação, fundada por Heitor Lyra, em 1924, que teve papel importante nos anos vinte e trinta do século passado, no sentido de congregar os pioneiros da educação como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Paschoal Lemme e tantos outros.

Mesmo sendo difícil ponderar sobre a amplitude do papel de cada uma dessas entidades-atores para o avanço das políticas de educação, parece-nos oportuno sublinhar, em ordem cronológica, a luta histórica da UNE por uma reforma universitária de sentido social; o papel desempenhado pela SBPC, reunindo anualmente centenas e milhares de cientistas, educadores e estudantes, em defesa da liberdade, da democracia e de maiores investimentos na área da educação, da ciência e da tecnologia; a CNTE, que, desde sua fundação, não tem medido esforços para enfrentar um dos maiores desafios da política de educação que é o de dotar o país de carreiras do magistério à altura de sua importância para a educação nacional; a Anpae, em seus inúmeros eventos nacionais e internacionais programados para a apresentação e discussão de pesquisas realizadas no setor, como, ainda, editando a *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*; a Fundação Carlos Chagas, sobretudo a partir de 1971, quando foi

criado seu Departamento de Pesquisas Educacionais, que tem realizado investigações relevantes para a melhoria do ensino; o Crub, por diversas contribuições, estudos e propostas sobre questões relevantes para a educação superior, como as da autonomia, financiamento, interiorização e regionalização das universidades; a Anped, pelo papel que desempenhou e continua a desempenhar na consolidação da pós-graduação *stricto sensu* em educação e pela divulgação dos resultados de pesquisas na área; o Cedes, pelos estudos e eventos realizados e, principalmente, pela publicação da *Revista Educação e Sociedade*, periódico que vem publicando com regularidade artigos de reflexão e interpretação sobre diversos ângulos da política educacional; a Andes, entidade sindical que tem procurado marcar sua atuação na esteira dos princípios de autonomia, independência em defesa da educação pública e por estudos, reflexões e posições críticas, principalmente a propósito das universidades federais, visando assegurar carreiras e condições decentes para o desenvolvimento do trabalho acadêmico; e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que congrega 15 entidades do setor. Esse fórum, mobilizando educadores de todo o país, conforme salientou Ivany Pino (2010), teve papel preponderante durante a Assembleia Constituinte e na tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) no Congresso Nacional, tendo em Florestan Fernandes um de seus principais aliados, no âmbito do Legislativo, em diversos embates em prol da escola pública.

Além dessas entidades, a partir da Constituição de 1988, a política educacional brasileira passou a contar com outras instâncias de debates, congregando alguns dos atores diretamente envolvidos na execução da política educacional, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), o Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros, Departamentos de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir) e a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). O Consed, fundado em 25 de setembro de 1986, no segundo ano da Nova República, ampliou, a partir da Constituição

de 1988, seu papel na discussão das políticas públicas de educação. Reunindo com frequência e regularidade os secretários estaduais de educação e do Distrito Federal, firmou-se como fórum de debates sobre os rumos das políticas estaduais de educação, definindo-se, ainda, como interlocutor privilegiado junto ao Ministério da Educação. Essa condição tem contribuído para ressaltar a importância da cooperação federativa e, certamente, colocar em evidência a necessidade de promover avanços do regime de cooperação. Na mesma linha de atuação do Consed, foi criada, em 10 de outubro de 1989, a Undime, integrada pelos secretários e dirigentes municipais de educação, e que, desde então, evoluiu para se converter em um dos atores mais importantes da política educacional devido ao fato de ser uma entidade que representa mais de 5.700 municípios. Por intermédio de debates públicos, nos quais sempre se fazem presentes especialistas e pesquisadores das universidades e formuladores e executores de políticas públicas de educação, essa entidade, em seus mais de 25 anos de existência, construiu um admirável acervo de conhecimentos auferidos a partir de experiências concretas na condução de políticas públicas, no âmbito dos estados e dos municípios.

Por outro lado, o FNCEE (1989) e a UNCME (1989), entidades que congregam os membros dos conselhos estaduais e municipais de educação, que têm a responsabilidade de estabelecimento de normas e orientações educacionais e pedagógicas para garantir aos sistemas de ensino dos estados e municípios o cumprimento dos princípios e diretrizes que regem a educação nacional, ao instante em que se propuserem a discutir colegiadamente os desafios que enfrentam em face dos diferentes cenários culturais e econômicos do país, começaram a perceber mais claramente que a política educacional precisa ser contextualizada. São vários os “brasis” que necessitam e reivindicam concepções pedagógicas diferenciadas, sem que isso colida com a necessidade de bases comuns de conhecimento que são indispensáveis à própria unidade nacional. Os conselheiros estaduais e municipais de educação têm hoje o desafio de compatibilizar as dimensões local e global, norteando-se pela centralidade das condições do sujeito da aprendizagem, ou seja, dos estudantes.

Tanto o FNCEE quanto a UNCME precisam estar cada vez mais articulados com o Conselho Nacional de Educação (CNE), colegiado integrante da estrutura do Ministério da Educação, criado pela Lei nº 9.131, de 24/11/1995, sucedendo o Conselho Federal de Educação (CFE), instituído pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20/12/1961, que havia sido extinto durante a gestão do ministro Murílio Hingel, pela Medida Provisória nº 661, de 18/10/1994, devido a denúncias de corrupção e venda de pareceres. A recriação do CFE como CNE foi pensada de modo a viabilizar a presença de conselheiros propostos pelas entidades mais representativas no campo da educação básica e superior. Esse critério de composição tem permitido a presença de educadores reconhecidos nacionalmente, indicados por suas respectivas entidades e nomeados pelo presidente da República. Pelos vários pareceres normativos e documentos de orientação elaborados por esse colegiado, em questões relevantes como as das diretrizes curriculares, carreira e formação docente e tantas outras, o Colegiado, desde a sua primeira versão, nos anos de 1960, continua a ser um ator de elevada responsabilidade para assegurar a coerência normativa da educação nacional.

Porém, se por um lado importa ressaltar a relevância dos conselhos estaduais e municipais de educação, principalmente conforme já foi sublinhado, de levarem em conta o contexto sociocultural e econômico em que se processa o ato educativo, por outro, não menos importante, é o papel das Faculdades de Educação. Daí a importância do Forumdir, entidade que congrega os diretores das Faculdades de Educação, criada em 1992. A educação brasileira defronta-se, hoje, decorrente de erros e equívocos do passado, com um dos desafios mais difíceis e fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino, que é o da formação de professores para os diversos componentes das diretrizes curriculares. É certo que a superação desse obstáculo passa necessariamente por uma efetiva profissionalização da carreira do magistério. Mas passa também pela formação. Nessa direção, o Forumdir, pelas discussões do problema e pelo diálogo direto com o ministro da Educação, passou a ser também um dos atores da política educacional do país, cabendo-lhe a missão

de contribuir, pelo diálogo, pela discussão colegiada e pela ousadia, para dotar as Faculdades de Educação de uma dimensão renovadora da formação docente.

Se na área da educação básica cuidamos de destacar atores como o Consed, Undime, FNCEE, UNCME e Forumdir, entidades diretamente vinculadas à implementação de políticas educacionais, no campo da educação superior, sobressai, depois da Constituição de 1988, a fundação de algumas entidades que surgiram em decorrência da expansão e diversificação do sistema educacional. O Crub já não estava conseguindo representar as várias tendências e interesses. Assim sendo, a criação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em 1989; da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), em 1991; e da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), em 1995, configuram-se como iniciativas que acrescentam novos atores à política da educação superior. A Abruem, representando as universidades estaduais e municipais, e a Abruc, como porta-voz das universidades comunitárias, introduzem na discussão da política universitária subsídios oriundos, no caso da Abruem, de condições específicas das universidades estaduais e municipais e, em relação à Abruc, da tradição comunitária dessas instituições, que acabou sendo reconhecida pela promulgação da Lei nº 12.881, de 12/11/2013, abrindo a possibilidade de elas receberem recursos públicos mediante compensação pela oferta de vagas gratuitas.

No campo *stricto sensu* das instituições privadas, no início da década de 1980, mais especificamente em 30 de agosto de 1982, foi criada a Associação Brasileira de Entidades Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), com o objetivo, como queria o seu primeiro presidente, o intelectual e pensador Cândido Mendes, de ser “um grande fórum de discussão e diálogo das escolas no sentido de captar suas aspirações e traduzi-las em proposições viáveis ao governo, já que a falência do setor poderia significar a frustração de quase um milhão de alunos e a inexorável condenação dessa geração” (MENDES, 1982). Sua atuação ao longo de mais de 30 anos de vida, reunindo quase 300 entidades,

promovendo debates públicos, realizando estudos, interagindo com as instâncias montesquianas do poder, credenciou a ABMES como interlocutora de credibilidade das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. A Associação também teve papel significativo durante a Assembleia Constituinte. No cenário do ensino privado, se a ABMES surgiu com vistas a abarcar toda a diversificação das IES, um grupo de reitores sentiu a necessidade de fundar, alguns anos depois, em 5 de julho de 1989, a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), entidade que tem em sua história intensa participação na discussão da LDB, em 1996, no Crub, e diálogo aberto e positivo com a UNE, que até então patrocinava manifestações contrárias ao ensino privado. Manteve-se ativa em todos os momentos dos debates sobre o marco regulatório do ensino superior e da institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), sempre defendendo a importância do segmento privado do ensino (Anup, 2014). Historicamente, não foram poucos os episódios de tensões desse segmento com o governo. Daí a importância do diálogo para a construção de um marco regulatório que tenha centralidade nos interesses da coletividade. Além das entidades mencionadas, foram criadas outras com o objetivo de representar aspirações e interesses específicos, como a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), fundada em 1999; e a Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular, instituída em 1998.

Todavia, em relação à política da educação superior, a criação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em 1989, com a participação dos reitores das universidades federais, constitui o fato político mais importante do setor. Em sua história de 1/4 de século, a Andifes, em diversos episódios, posicionou-se como ator de relevo em diversas e importantes questões para o futuro das universidades federais. Como afirmou um de seus ex-presidentes, a Andifes, em seus mais de 25 anos de existência, passou a ocupar um espaço importante na educação e na pesquisa do país (Maculan, 2013, p. 12). Este espaço foi conquistado devido às suas posições firmes diante do governo, sobretudo durante o período

de predominância de ideias neoliberais, que foi uma época de tensões e de “diálogo árduo” com o Ministério da Educação, conforme consta do depoimento de um reitor que a presidiu nessa fase (Diomario, 2013, p. 24). Não somente com o MEC, como ainda com outras instâncias do governo, como o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que defendiam teses que afetavam a universidade e com as quais os reitores não concordavam.

No campo da educação profissional e tecnológica, com a promulgação da Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as entidades de dirigentes que vinham atuando há vários anos, como o Conselho dos Diretores das Escolas Técnicas Federais (Conditec) e o Conselho de Diretores de Escolas Agrotécnicas (Condag), evoluíram para a constituição do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), em março de 2009. Em que pesem seus poucos anos de existência, o Conif, por intermédio de eventos, estudos e debates, vem assumindo crescente liderança na área, congregando 38 institutos federais, 2 centros de educação profissional e tecnológica, uma universidade tecnológica, o Colégio Pedro II, e diversas unidades descentralizadas em todo o país. Nesse campo, é indispensável destacar o papel do Sistema S – sobretudo, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social do Comércio (Sesc) –, instituições com notável histórico de contribuições à educação profissional e técnica. A partir do Acordo MEC com o Sistema S, firmado em novembro de 2008, essas organizações passaram a desempenhar papel ainda mais proeminente nas políticas de educação profissional e tecnológica.

As várias entidades que foram criadas por ocasião e depois da Constituição de 1988 assinalam e são exemplos de um novo país que estava surgindo, qual seja, o Brasil Pós-Constituição. Como salientou Clarice Herzog, a Lei Magna de 1988 consagrou o fim do período totalitário, começado em 1964, e lançou as bases institucionais para a moderna democracia do país (Herzog, 2013, p. 11). Nessa direção,

a aprovação da Lei nº 8.069, de 13/7/1990, instituindo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), representou, sem dúvida, um exemplo da “moderna democracia”, como imaginou Herzog. Em decorrência dessa lei, em 1994, a antiga Associação de Juízes de Menores (AJM), de 1968, foi reestruturada, passando a denominar-se Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça da Infância e da Juventude (ABMP), orientando sua ação para a defesa dos direitos da criança, consagrados na Convenção das Nações Unidas e no ECA.

No campo do direito à educação, o ECA inaugurou um novo capítulo, permitindo às instâncias da justiça dar novo impulso aos dispositivos legais vigentes. Como salientaram Kim e Perez, “o Supremo Tribunal Federal, em recentes julgados, sufragou o entendimento de que as políticas públicas para a área da educação quando expressas na Constituição e na lei e, em havendo omissão abusiva do Executivo, podem ser objeto de apreciação e decisão judicial” (Kim; Perez, 2013, p. 730). A atuação do Ministério Público, apesar dos transtornos, tensões e polêmicas que suscita, constitui um avanço para assegurar os preceitos legais do direito à educação e à aprendizagem. Nesse sentido, Denise Damasco, que estudou a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação (Proeduc), no Ministério Público do Distrito Federal, entre os anos de 2001 e 2007, ao reconhecer que elas podem fazer avançar e alargar o direito de cidadania, observa, também, que quando elas dialogam e fortalecem as demais instâncias de participação coletiva da comunidade escolar, como os conselhos escolares, as associações e os grêmios, convertem-se em significativo apoio de acesso à escola, de permanência e de sucesso nos estudos das crianças e adolescentes (Damasco, 2008, p. 165).

Se por um lado, os operadores da justiça educacional, no âmbito do Ministério Público e reunidos em torno da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça da Infância e da Juventude (ABMP), têm atuado no sentido de assegurar o cumprimento dos preceitos legais do direito à educação, por outro, a Controladoria Geral da União (CGU), instituída pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, começou a despontar como outro importante ator no sentido

de combater a corrupção e o desvio das verbas destinadas à educação. Por uma metodologia de sorteios públicos de municípios, a CGU aprofunda a análise sobre a aplicação dos recursos públicos recebidos e, especificamente, na área da educação, tem detectado várias irregularidades e desvios de verbas. Sua atuação tem sido relevante para conter a corrupção na área da educação e, devido a isso, ela constitui um ator importante para evitar o desvio de verbas e, por conseguinte, garantir o direito à educação.

A atuação do Ministério Público no cumprimento do direito à educação, assegurado pela Constituição, pela LDB, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e por convenções internacionais, conforme apontamos, assinala um novo capítulo na luta pelo direito à educação. Trata-se de uma batalha histórica que está na agenda de muitas das entidades referidas anteriormente. Fortalecendo essa tendência, foi instituída, em 1999, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), que articula e mobiliza na atualidade uma extensa rede de grupos, movimentos sociais, sindicatos e diferentes entidades em prol do direito de todos à educação de qualidade. O papel da CNDE pode ser considerado estratégico para o avanço da política educacional, pois o direito à educação de qualidade no Brasil ainda está longe de constituir um valor predominante na sociedade brasileira. Nessa questão, parece-nos oportuno lembrar a tese da Unesco que considera o desafio da qualidade como uma questão de direitos humanos: “O direito à educação se exerce na medida em que as pessoas, além de terem acesso à escola, possam desenvolver-se plenamente e continuar aprendendo” (Unesco, 2007, p. 12).

A partir da Assembleia Constituinte, além do crescimento de entidades ligadas à educação básica e superior, surgem, também, algumas Organizações Não Governamentais (ONGs), com o objetivo, entre outros, de prestar assessoramento a projetos inovadores de educação. Pela credibilidade alcançada, merecem ser lembrados: o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), criado em 1987; o Instituto Paulo Freire (IPF), em 1992; e a Ação Educativa, em 1994. O Cenpec concebe e desenvolve projetos para a melhoria da

qualidade e realiza pesquisas que contemplam questões de real interesse para o desenvolvimento da educação, em temáticas relevantes como as de equidade, currículo, vulnerabilidade, diversidade e inclusão. A ONG também assessorou estados e municípios e, há mais de 25 anos, vem contribuindo para a renovação pedagógica das escolas e dos sistemas educativos. O Instituto Paulo Freire, por sua vez, além dos estudos sobre Paulo Freire e da organização de seu acervo, também realiza pesquisas e assessoria ao poder público no desenvolvimento de projetos, sobressaindo o Projeto Mova-Brasil, com apoio da Petrobrás e da Federação Única dos Petroleiros, que mantém núcleos de alfabetização em algumas das regiões mais pobres do país, sobretudo Norte e Nordeste. Adotando uma concepção de educação e de currículo que se afirma democrática, participativa, emancipadora e inclusiva, em que conteúdo e forma não separam (Mova-Brasil, 2013, p. 64), o projeto já alfabetizou mais de 200 mil brasileiros, desempenho que confere ao IPF a posição de ator proeminente da política de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Quanto à ONG Ação Educativa, fundada em 1994, construiu sua credibilidade por intermédio de ações de inegável valor na política educacional, como o Observatório da Educação e a pesquisa sobre indicadores da qualidade da educação. São vários seus projetos e ações que se orientam, como afirma o relatório de avaliação externa, não por uma concepção reproduzivista da educação ou pela redução da educação a um caráter meramente instrumental. A preocupação da Ação Educativa é a de pesquisar os fatos e fenômenos com vistas a uma melhor compreensão de um determinado problema (Armani, 2009, p. 18).

Por outro lado, a crescente importância da educação para o desenvolvimento e para a competitividade entre as nações motivou o surgimento de instituições na área da educação vinculadas ao setor privado. O impulso da globalização, simultâneo à reconfiguração dos setores produtivos, principalmente a partir dos anos de 1990, conferindo primazia ao conhecimento competitivo, estimulou os setores produtivos a cobrar educação de qualidade. Até então, a cobrança vinha sendo feita, sobretudo, pelo Conselho Nacional da Indústria (CNI), que, em

diversos posicionamentos públicos, criticou a carência de trabalhadores qualificados e, por conseguinte, reivindicou melhor qualidade para o ensino. Nessa direção, nas décadas de 1990 e seguinte, surgiram novos atores, destacando-se, entre eles, a Fundação Roberto Marinho, o Instituto Ayrton Senna, a Fundação Vitor Civita e o Movimento Todos pela Educação, além de outras organizações como o Instituto Unibanco e a Fundação Lemann.

A Fundação Roberto Marinho, apesar de ter sido criada em 1977, suas atividades adquirem novo impulso nos anos de 1990, não somente em decorrência da experiência exitosa do Telecurso, como ainda pelo Canal Futura, fundado em 1997 e denominado “o canal do conhecimento”. Veiculando experiências bem-sucedidas, divulgando as ciências, abrindo espaços para debates sobre a educação, a Fundação Roberto Marinho e o Canal Futura, pelo alcance nacional que possuem e pelo poder de mobilização, configuram-se como atores de relevo para a renovação qualitativa da educação nacional. Com perspectiva idêntica, mas mediante a utilização de outros meios e estratégias, sobressai a Fundação Victor Civita, constituída em setembro de 1985. Sua atuação compreende a publicação de duas revistas – *Nova Escola* e *Gestão Escolar* –, ambas divulgando em larga escala experiências inovadoras de reconhecido alcance pedagógico para os professores. Acrescente-se outra dimensão, que são os estudos e pesquisas educacionais produzidos e publicados e que contemplam questões e desafios atuais da educação básica. Mantém, ainda, o Prêmio Victor Civita Educador Nota 10, destinado a premiar professores que se destacam na missão docente. A importância dessas duas fundações se evidencia não somente pela capacidade que possuem de produzir e disseminar conhecimentos pedagógicos de boa qualidade, como ainda pela condição privilegiada de pertencerem a grupos de comunicação coletiva – Organizações Globo e Grupo Abril, com forte poder de influenciar a opinião pública.

Outra instituição privada de grande credibilidade no setor é o Instituto Ayrton Senna, fundado em 1994 por Viviane Senna, com o propósito de concretizar o sonho de Ayrton Senna, que, alguns meses antes da tragédia de Imola, manifestou o desejo de ser um ator na luta pela

redução das desigualdades, começando pelas crianças. Como ele mesmo se expressou, “se a gente quiser criar alguma coisa, é pelas crianças que devemos começar, por meio da educação” (1994). Viviane Senna levou avante essa aspiração, organizando o Instituto, que pouco tempo depois passou a ser referência mundial, sendo inclusive reconhecido pela Unesco, com a aprovação, em 2003, da Cátedra Unesco-IAS de Educação e Desenvolvimento Humano. O Instituto Ayrton Senna desenvolve hoje várias atividades pela melhoria da qualidade da educação básica em todo o país, tanto no campo da produção de conhecimentos quanto no de assistência técnico-pedagógica a estados e municípios, introduzindo inovações como a correção do fluxo para diminuir o atraso escolar e permitir às crianças e aos jovens a construção de itinerários educativos pautados por aprendizagem e cidadania. Ademais, sobreleva o papel que vem desenvolvendo no sentido de promover eventos internacionais sobre temas atuais com a presença de especialistas de reconhecida credibilidade e participação de dirigentes e educadores de várias partes do país.

Como já se observou em vários momentos deste livro e também neste capítulo, à medida que – como avaliou Castells no contexto da sociedade da informação e do conhecimento, pela primeira vez na história, a mente humana passou a ser força direta de produção e não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo (Castells, 2000, p. 51) –, os setores produtivos e o mundo empresarial de modo geral, não somente do Brasil, mas em escala internacional, começaram a olhar a instituição escolar de forma diferente, vendo nela a possibilidade de oferecer contribuição importante para assegurar a formação de mentes com a competência para a inserção com êxito na “força direta da produção”. No Brasil, a criação do Movimento Todos pela Educação (TPE), em 2006, entidade da sociedade civil mantida por expressivos grupos empresariais, que reúne líderes empresariais e da sociedade civil, intelectuais e educadores, constitui talvez a iniciativa mais proeminente para sinalizar a importância que a educação deve ter no desenvolvimento do país. Sempre que se coloca em pauta a discussão do papel dos setores produtivos nas políticas de educação, a polêmica,

por vezes, se acirra e se orienta por componentes ideológicos. Todavia, é oportuno lembrar que, num regime democrático e de economia de mercados, nenhuma política de educação avança se não conseguir atingir um padrão mínimo de consensos. É oportuno lembrar, ainda, que, na história da educação de muitos países que conseguiram avançar, a elite econômica ofereceu aportes importantes, diferentemente da história das elites brasileiras, que, via de regra, sempre se omitiram em matéria de educação.

Nessa direção de pensamento, o TPE, com o apoio de grupos econômicos fortes e também da sociedade civil, como a SBPC e com o poder de influenciar decisões políticas, insere-se na educação brasileira como um ator que, de fato, tem estatura para desempenhar papel estratégico no sentido de colocar a educação entre as primeiras prioridades do estado brasileiro. As metas estabelecidas pelo TPE, entre elas, a obrigatoriedade de escolarização na faixa etária de 4 aos 17 anos, a alfabetização na idade certa (até 8 anos de idade, ou seja, em todo o ciclo da infância) e maiores investimentos na educação, situam-se na direção de políticas de Estado. Mediante a realização de estudos técnicos rigorosos que possibilitaram a fixação de metas, o TPE vem estabelecendo diálogo permanente com as diversas instâncias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com vistas a dotar o país de melhores condições para o enfrentamento de seus desafios educacionais. Pode-se afirmar que muitos dos avanços alcançados pela educação brasileira nos últimos anos, entre eles, o aumento do percentual de participação no Produto Interno Bruto (PIB), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano Nacional de Educação (PNE), contaram com o apoio estratégico do TPE. É importante, ainda, frisar que o TPE, por sua liderança na política educacional, vem sendo objeto de análises críticas na Universidade. Uma tese de doutorado defendida recentemente afirma que a performatividade é central no movimento TPE e se articula com os conceitos de inclusão e aprendizagem, relação que constitui um paradoxo, pois os excluídos podem ameaçar as metas de performatividade (Hattge, 2014, p. 159). Todavia, na política do TPE, a inclusão também constitui um

componente central; Em sua filosofia de educação, o binômio equidade/qualidade precisa caminhar *pari passu*.

Entre as ONGs mantidas pelos setores produtivos e que desenvolvem atividades no campo das políticas públicas de educação, podem ser mencionadas, ainda, a Fundação Lemann, criada em 2002, cujo objetivo é promover mudanças positivas no dia a dia de alunos, professores e líderes da educação (Relatório, 2013). Para atingir esse intento, a entidade financia pesquisas sobre políticas de educação, organiza eventos internacionais, promove e disponibiliza inovações educacionais e mantém acordos de cooperação com as universidades norte-americanas de Harvard e Stanford e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Seus canais de comunicação já atingem algumas dezenas de milhares de professores e gestores da educação em todo o país.

No âmbito do Congresso Nacional, a política de educação dos últimos decênios passou a ter no Poder Legislativo um forte aliado. Aumentou o número de parlamentares preocupados com a educação, destacando-se, entre eles, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro, José Jorge, Hermes Zanetti, Jorge Hage, Otávio Elísio, Esther Grossi, Gastão Vieira, Lelo Coimbra, Maria Auxiliadora Seabra Rezende, Fátima Bezerra, Rogério Marinho, Antonio José Medeiros, Raul Henry, Newton Lima, Lobbe Neto, Carlos Abicalil, Raquel Teixeira e Cristovam Buarque. Todos eles incluíram a educação na centralidade de suas plataformas de lutas e reivindicações. Concomitantemente à entrada em cena de uma nova geração de políticos sensíveis à importância da educação para a democracia e o desenvolvimento do país, adquiriram novo impulso as Comissões de Educação da Câmara e do Senado, que, por intermédio de audiências públicas, têm promovido vários debates sobre questões relevantes para a educação, tanto no âmbito da educação básica quanto no da educação superior. Ricardo Martins, em oportunidade sobre o papel do Poder Legislativo na educação, com base na tramitação do Fundef e do Fundef, concluiu que o Congresso Nacional não foi obstáculo à inovação em políticas educacionais estruturantes,

mas agente colaborativo e participativo. Mesmo não tendo exercido papel originário de concepções das políticas públicas inovadoras, o Poder Legislativo interveio significativamente em sua definição última por meio dos mecanismos de emendamento e negociação. De fato, continua Martins, o grau de intervenção do Poder Legislativo na revisão de propostas de emenda constitucional, projetos de lei e medidas provisórias, foi bastante elevado (Martins, 2012, p. 230).

No plano da cooperação internacional com a educação brasileira, importa destacar o papel da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). A primeira, com o fortalecimento do Escritório no Brasil e a retomada do Acordo com o MEC, ofereceu – e assim continua – contribuições importantes para a educação brasileira, principalmente por intermédio das edições em língua portuguesa dos principais documentos de referência aprovados pelos países e pelos estudos e pesquisas sobre experiências inovadoras desenvolvidas em várias partes do mundo. Adicione-se a publicação dos relatórios periódicos de monitoramento, ensejando a comparação do desempenho da educação nacional com a de outros países e, por conseguinte, favorecendo o debate público sobre a desvantagem do Brasil em relação a outros países. Além disso, a Unesco do Brasil realizou e publicou muitas investigações sobre violências nas escolas e editou o mapa da violência por vários anos. Menção especial deve ser dada à tradução e publicação da coleção História Geral da África, produzida pela Unesco, obra em 8 volumes, que contou com o apoio do MEC e constitui o maior acervo de conhecimentos sobre o continente africano. Também sua participação no projeto Criança Esperança, em parceria com as Organizações Globo, constitui iniciativa que ajuda a elevar a consciência da sociedade brasileira sobre a necessidade de ampliar as oportunidades educacionais destinadas às crianças e aos jovens oriundos de setores menos favorecidos. Ademais, podem ser destacados seu papel na defesa de políticas públicas de Estado para o setor educacional e a necessidade de maiores investimentos para

assegurar educação de qualidade para todos, realizando nessa direção eventos internacionais que suscitam reflexões estruturantes sobre a política educacional.

Por sua vez, ressalte-se no Unicef seu proeminente papel em todo o território nacional, visando ampliar o acesso das crianças à escola, a mobilização pela educação ambiental, o treinamento de educadores para creche e pré-escola, bem como o apoio a projetos de aprendizado para crianças vulneráveis. Suas ações pela melhoria dos indicadores sociais das crianças da região do semiárido nordestino, da Amazônia e das periferias urbanas dos grandes centros vêm representando contribuição de relevo no conjunto das políticas públicas de inclusão que são praticadas nesses espaços de pobreza e desigualdade. Também suas ações de *advocacy* e de mobilização de agentes sociais inserem-se no campo de iniciativas que se tornaram fundamentais para aumentar os índices de desenvolvimento humano do país. Igualmente, deve ser mencionado o trabalho de assessoria em matéria de desenvolvimento social e educacional a vários municípios do país, o que contribui para a melhoria das políticas públicas locais. Acrescentem-se, ainda, os estudos e levantamentos que realiza sobre a situação das crianças e dos jovens e que subsidiam o poder público na formatação e no direcionamento de suas políticas de desenvolvimento social.

Com relação à OEI, criada em 1949 e mantida pela contribuição dos 23 países que a integram, inclusive Espanha e Portugal, sua presença no país começou a ser mais regular a partir do Acordo com o Governo do Brasil, firmado em julho de 2004, permitindo a inauguração de seu escritório e ampliando ações de cooperação de abrangência nacional, sobretudo por intermédio da parceria com o MEC. A OEI, a exemplo da Unesco, reúne periodicamente os ministros da Educação dos países-membros, que aprovam, via de regra, documentos de recomendação que, de modo geral, são considerados na definição das políticas nacionais de cada país. Mantém vários projetos em execução, abrangendo temas da atualidade, entre eles, formação de professores, alfabetização, reformas educativas, educação em valores e novas tecnologias da educação.

Na esteira dos objetivos do presente capítulo, que é o de destacar atores e fatores que em graus diferentes influenciam a educação nacional, sobressai, ainda, a presença do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão ligado diretamente à Presidência da República, criado em 1964 e concebido por Roberto Campos para ser a “consciência crítica do governo”. Tem por objetivo subsidiar as políticas públicas por meio da produção e disseminação de conhecimentos. Em diferentes períodos de quase meio século de existência, o Ipea, devido à credibilidade conquistada pela qualidade de seus estudos e reflexões e da assessoria qualificada a diferentes órgãos do Governo, sempre se destacou como um ator com voz e voto em matéria de políticas públicas. Um de seus campos prioritários de atuação é a educação, e seus técnicos são convocados com muita frequência para subsidiar decisões estratégicas de Estado.

A partir de 2010, com a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), convocada pelo MEC, a política nacional de educação passou a contar com uma nova instância pública de debates, agregando atores dos setores público e privado. Conforme salientou o documento final, esta instância converteu-se em espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais que, expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos e econômicos, apontam renovadas perspectivas para a educação nacional (Conae, 2010, p. 9). Por recomendação da Conae-2010, foi constituído o Fórum Nacional de Educação (Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010), integrado por 35 entidades do poder público e da sociedade civil, com atribuições de participarativamente da política nacional de educação, avaliar o impacto do Plano Nacional de Educação (PNE), planejar e organizar as Conferências Nacionais. Essa formalização, na medida em que tiver continuidade e seguidos aperfeiçoamentos no marco dos processos democráticos de participação e responsabilidade, poderá configurar-se como espaço para proporcionar às políticas de educação a indispensável legitimidade social que só pode ser alcançada por consensos entre diferentes instituições e tendências que tenham por denominador comum o interesse público.

Permeando todos esses antigos e novos atores, a partir dos anos de 1990, certamente sob o impulso da globalização e das avaliações da educação em larga escala, a imprensa, falada e escrita, começou a despontar como um dos atores mais importantes dos processos de mudança na política educacional. Valendo-se dos péssimos resultados das avaliações nacionais e internacionais da educação brasileira, a imprensa colocou a crise educacional em primeira página, contribuindo para que o país, inclusive sua elite, começasse a tomar consciência do atraso educacional em que se encontrava e das omissões ao longo de sua história em matéria de educação. Para dar seguimento a essa promissora presença, jornalistas de diversos meios de comunicação de massa se especializaram na divulgação educacional e passaram a fazer comparações do desempenho da educação nacional com a de outros países, apontando a defasagem e a distância que nos separavam do desempenho dos estudantes dos países mais avançados. Simultaneamente, a imprensa regional das capitais e das cidades de porte médio alinha-se na frente para denunciar os maus resultados que vinham sendo alcançados pela educação brasileira, tanto na educação básica quanto na superior. Em decorrência da entrada de um novo ator no cenário, qual seja, a imprensa, o país começou a reagir e a despertar para a relevância da educação. Com essa perspectiva e com o intuito de contribuir no sentido de acontecer, no Brasil, o que há muitos anos, ou séculos, já era realidade em outros países, a Unesco, a partir de 2004, lançou projeto editorial para colher a opinião de alguns atores considerados fundamentais para colocar a educação como prioridade nacional: jornalistas, cientistas, empresários e economistas. Para cada um desses atores, foram escolhidos profissionais da mais alta competência, que produziram textos emitindo suas opiniões sobre a importância da educação, da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento do país. Como resultado final, foram publicados quatro livros organizados por Jorge Werthein e Célio da Cunha, que destacaram pontos centrais do pensamento de jornalistas, empresários, cientistas e economistas. Sem exceção, todos assinalaram, por ângulos diferentes de considerações, as razões e os fundamentos da necessidade

de colocar a educação como uma das primeiras prioridades, se não a primeira, do Estado brasileiro. Um quinto livro foi planejado, para ouvir os governadores, que responderam positivamente ao convite da Unesco. Por circunstâncias de tempo, não foi possível concluir-lo, pendência que permanece, dada a importância que um governador pode desempenhar, em termos de decisão política, para alçar a educação de seu estado ou do Distrito Federal a uma posição à altura requerida para a construção de uma democracia moderna, em condições de criar o necessário equilíbrio entre as necessidades do desenvolvimento econômico e as do desenvolvimento social e individual. Todos os livros foram lançados em eventos com ativa participação da imprensa falada e escrita que os prestigiaram e deram a devida dimensão ao que pensavam em matéria de educação, expressivas lideranças do meio empresarial e econômico, acadêmico e dos meios de comunicação coletiva.

Quanto aos fatores que contribuíram e que continuam a contribuir para as mudanças em curso, em primeiro lugar, deve ser destacada a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, cujo capítulo da educação, de grande alcance social, político e econômico, se tornou possível graças ao admirável cerco dos movimentos sociais durante a Assembleia Constituinte; em seguida, em 1990, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que definiu com maior clareza o direito da criança e do adolescente à educação e à aprendizagem e que possibilitou a atuação do Ministério Público na defesa desse direito; nesse mesmo ano, a aprovação, em Jomtien, na Tailândia, da Declaração Mundial de Educação para Todos, da Unesco, da qual o Brasil é signatário, deflagrou em escala mundial, e também no Brasil, a elaboração de planos decenais de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Foi durante o processo de mobilização, discussão pública e elaboração dos planos decenais que foi assinado, em outubro de 1994, o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, entre os principais atores da educação nacional, respectivamente, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho de Reitores, o Fórum

dos Conselhos Estaduais de Educação e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Nesse pacto foi estabelecido o piso salarial nacional dos professores, compromisso retomado mais de dez anos depois e aprovado na gestão de Fernando Haddad.

Em 1996, registram-se dois acontecimentos importantes para a política educacional: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A LDB teve o mérito de dar desdobramento aos compromissos educacionais da Constituição de 1988 e o Fundef, definindo que o dinheiro da educação deveria ir para onde fosse o aluno, isto é, para o estado ou o município e criando conselhos para fiscalizar essa regra, representaram dois avanços importantes para a política educacional. Gastão Vieira chegou a dizer, em depoimento aos autores deste livro, que a educação brasileira poderia ser dividida em antes e depois do Fundef (Vieira, 2014), devido ao impacto desse fundo no regime de cooperação federativa e na eliminação dos salários vis que eram pagos aos professores e professoras, por vezes, abaixo do salário-mínimo, nas regiões mais pobres do país.

Outro fator relevante para o avanço das políticas de educação no país foi o progressivo aperfeiçoamento da política de avaliação da educação básica e do ensino superior. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi criado em 1990. Esse sistema evoluiu e aperfeiçou seus instrumentos de coleta de dados e informações sobre a qualidade do ensino e sobre as condições e fatores que interferem no processo ensino-aprendizagem, adotando, em 1995, a metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI), para permitir comparações ao longo da trajetória escolar, e, em 2005, foi reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc – Prova Brasil). A Prova Brasil foi concebida para permitir às instâncias gestoras da educação pública conhecer o desempenho de cada município e de cada escola. Em 2007, com base nas avaliações do Saeb e da Prova Brasil e nos dados de aprovação do Censo Escolar, foi criado pelo Inep o Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Este índice

inaugurou na educação básica nacional um novo e promissor capítulo, pois permite o estabelecimento de metas por escolas. A partir de 2013, com o advento do Pacto Nacional pela Avaliação na Idade Certa (Pnaic), foi introduzida a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

Em relação ao ensino médio,<sup>1</sup> em 1998, foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), para avaliar o desempenho dos estudantes ao final do curso. A partir do ano 2000, algumas universidades, entre elas a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de Campinas (Unicamp), começaram a utilizá-lo como acesso à universidade. Sua popularização definitiva ocorreu em 2004, quando o MEC, para a concessão de bolsas integrais ou parciais pelo Programa Universidade para Todos (Prouni), exigiu a nota obtida no exame (Castro, 2009, p. 10). O Enem sofreu nova transformação em 2009, substituindo o antigo vestibular e convertendo-se em regra de acesso às universidades, inclusive nas públicas, por intermédio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Em 2014, foram mais de oito milhões de alunos inscritos. No caso da educação superior, a partir de meados da década de 1990, o MEC instituiu o Exame Nacional de Cursos, que passou a ser conhecido como “Provão”. Apesar das críticas e dos boicotes iniciais, esse tipo de avaliação tornou-se, de acordo com Verhine e Dantas, parte da cultura da educação superior no Brasil (Verhine; Dantas, 2005, p. 3). No entanto, devido às seguidas críticas e com a ascensão de Lula ao poder, em 2003, o formato de avaliação da educação superior foi repensado por uma comissão de especialistas, cujos resultados foram sintetizados no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, numa visão sistêmica, incluindo a avaliação institucional (autoavaliação), a avaliação externa e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Os seguidos aperfeiçoamentos da política de avaliação da qualidade do ensino, somados à bem-sucedida experiência de avaliação, reconhecida internacionalmente, que já existia na Capes, proporcionam hoje à gestão da educação brasileira dados confiáveis que permitem

---

<sup>1</sup> A título de informação, em 1987, o Banco Mundial financiou avaliação do ensino médio, projeto coordenado por Bernardete Gatti e realizado em quatro unidades da Federação.

planejá-la e monitorá-la com razoável grau de evidências, condição fundamental para desenvolver na política educacional a cultura do planejamento, substituindo improvisos e vieses gerenciais.

No marco da visão sistêmica introduzida pelo ministro Tarso Genro, havia uma questão que vinha desafiando a política de educação, que era o impacto do crescimento de matrículas do ensino fundamental e médio no ensino superior. A situação social e econômica de boa parte dos egressos do ensino médio, somada à insuficiência de vagas oferecidas pelas instituições públicas, federais e estaduais, vinha impedindo o acesso à universidade de expressiva parcela da juventude que não dispunha de meios para seguir estudos universitários em instituições privadas. A solução encontrada mediante a criação, no ano de 2005, do Prouni e, em 2008, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni), pode ser vista como das mais acertadas, até mesmo para ajudar a superar, ao menos em parte, a polemização histórica em torno do binômio público-privado. A estratégia do Prouni de compensar a oferta de bolsas parciais e integrais por isenção de impostos que deveriam ser pagos pelas instituições privadas e comunitárias tornou possível iniciar, concretamente, a democratização do acesso. Como bem expressou Idalmir Cardoso, um aluno de 17 anos, de Minas Gerais, ao afirmar que “o Prouni foi uma grande chance. Minha mãe é dona de casa e meu pai vendedor. Não teria como estudar se não fosse pelo programa” (Cardoso, 2005); o Reuni, ao investir grandes somas de recursos na infraestrutura das universidades e demais instituições de ensino superior federais, possibilitou significativo aumento de oferta de vagas, que vem beneficiando, inclusive, os segmentos jovens mais desfavorecidos através do Sisu. Por outro lado, a continuidade do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído em 1999, herdeiro que foi do Programa de Crédito Educativo, criado em 1976, e reestruturado em 2010, ano em que passou a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), converteu-se em opção de financiamento destinado a estudantes oriundos de famílias com disposição para assumir o compromisso de amortização do empréstimo a partir do 19º mês subsequente ao término

do curso, em juros subsidiados e em parcelas até três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado, acrescido de 12 meses (Art. 1º, do Decreto nº 7.337/2010).

Outro fator importante para o avanço da política de educação foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundeb, de modo a permitir que os recursos vinculados à educação, inclusive o salário-educação, viessem a ser aplicados em todo o universo da educação básica. Essa emenda foi de grande importância com vistas a ampliar o financiamento para o ensino médio, a educação infantil e a de jovens e adultos. A partir dela – posteriormente regulamentada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que instituía em cada estado e no Distrito Federal um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, regulamentava a composição financeira das instâncias subnacionais e estabelecia critérios de distribuição proporcional e utilização dos recursos, definindo a complementação da União e criando os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) –, a política educacional passou a dispor de mecanismos de financiamento e de supervisão pública, ao contemplar toda a abrangência da educação básica, superando as políticas focalizadas que não mais se justificavam. Apesar de práticas neopatrimonialistas presentes no funcionamento dos Cacs, apontado por Braga em seu estudo sobre o controle social da educação, o autor reconhece que eles se robustecem pela vivência democrática dos trabalhadores nesses espaços de luta e tornam-se vigilantes da chegada e da aplicação do dinheiro público (Braga, 2011, p. 159/60).

Em continuidade às várias ações que vinham sendo efetivadas para o fortalecimento do papel da União na política da educação básica, o Governo Federal, por intermédio do MEC, lançou, em março de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foi, certamente, o mais ambicioso plano na história da educação brasileira. No marco desse plano, que redimiu o I PNE, foram tomadas várias medidas de inegável alcance para o futuro da educação, entre elas, as

leis que instituíram a Nova Capes (Lei nº 11.502, de 11/7/2007) e a que regulamentou o piso salarial (Lei nº 11.738, de 16/7/2008) e a Emenda Constitucional nº 59 (11/11/2009), que estabeleceu a escolarização básica obrigatória na faixa etária de 4 a 17 anos de idade. Com referência à primeira, pode-se prever que a presença da Capes na política da educação básica constitui fator e ator coadjuvante de relevo, sobretudo em relação à melhoria da qualidade. A autarquia, além de contar com uma experiência histórica marcada por muitas contribuições à ciência e à tecnologia, foi consideravelmente fortalecida sob a liderança de Jorge Guimarães, que a preparou para enfrentar os desafios atuais e vindouros do setor. Entre esses desafios, situa-se o da educação básica, sendo que sua atuação nessa etapa obrigatória da educação sinaliza para a melhoria da qualidade. Seus efeitos não serão imediatos, mas de médio e longo prazo. As boas evidências do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) e também do Plano de Formação Docente (Parfor), em que pesem suas dificuldades iniciais, indicam a procedência da previsão.

No caso da promulgação da lei do piso salarial, esta teve o mérito de inaugurar uma nova etapa na história de uma das lutas mais antigas da educação nacional, que é a da valorização e dignificação do magistério. Essa nova fase teve desdobramento no PNE 2014-2024, que contemplou meta de grande alcance social e pedagógico, qual seja, a de elevar a profissão do magistério ao mesmo nível das demais, com requerimentos idênticos de formação. Em outras palavras, profissionalizar a profissão do magistério. Certamente, a concretização dessa meta não será gradualmente atingida sem um efetivo esforço entre as três instâncias da gestão educacional e da forte presença reivindicatória dos movimentos sociais. Trata-se de uma das mais relevantes metas do PNE, que condiciona e influencia a consecução das demais metas, sobretudo as que se referem à melhoria da qualidade do ensino.

A meta de efetiva valorização socioeconômica e intelectual do magistério tornou-se, ainda, mais imperativa em face da promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a escolarização para a faixa etária de 4 a 17 anos, com a inclusão de

programas suplementares de alimentação, transporte, material didático-pedagógico e assistência à saúde. A emenda determinou a obrigatoriedade de fixação de meta de investimento de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) no II PNE. A PEC nº 59/09, que ampliou o universo de atuação do Estado no campo da educação básica, sobressai como um dos mais importantes fatores para assegurar à educação brasileira posição de relevo no cenário mundial. Porém, a ampliação desse universo deverá ser presidida por políticas de ensino respeitadoras do próprio conceito de educação – indissociável do de qualidade –, formuladas e conduzidas em regime de cooperação federativa.

Acrescente-se a esses fatores, brevemente sintetizados, um mais recente, que foi a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), de 2011, com o objetivo, entre outros, de qualificar alguns milhões de jovens e adultos, facilitando a inserção deles no mercado de trabalho e contribuindo para a melhoria da qualidade da produção. Trata-se de programa sem precedentes na história da educação profissional e técnica, de grande ousadia, registre-se. Em que pese sua juventude, já existem algumas avaliações que indicam o acerto da iniciativa. Estudo realizado pelo Ipea reconhece sua adequação e necessidade ao desenvolvimento nacional e boa estratégia de implementação. O estudo do Ipea manifesta preocupação com a evasão, considerada alta, e aponta para a conveniência de aprofundar o estudo de forma a contemplar outras experiências de Ensino Profissional e Tecnológico (EPT) em curso no país (Cassiolato; Garcia, 2014, p. 61).

Por último, como resultado dos avanços alcançados e como estratégia para novos avanços, veio o Plano Nacional de Educação 2014-2024, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado sem vetos pela Presidência da República. A elevação progressiva de gastos e investimentos, até atingir 10% do PIB, em 2020, pode proporcionar à educação pública do país atingir um novo estágio, mais compatível e à altura de uma melhor colocação do país no mundo civilizado. É certo que se trata de tarefa complexa a ser liderada pelo Ministério

da Educação. Todavia, a educação brasileira já dispõe, na atualidade, de um ministério mais bem organizado e valorizado e de mecanismos de condução de políticas mais estáveis; por outro lado, o campo da educação dispõe de diversos atores e fatores que permitem promover avanços. É certo que, em relação aos atores, as tendências e os interesses variam, o que é próprio de uma democracia. Porém, o talento político de um Ministro pode convertê-los em parceiros, não parceiros submissos, mas com a altivez e o espírito de cooperação que requerem a ideia de educação como política de Estado e a ampla participação da sociedade civil.

### Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES  
Disponível em: <[www.anup.com.br/portal/paginma/index/id/1/secao/1](http://www.anup.com.br/portal/paginma/index/id/1/secao/1)>. Acesso em: 20/9/2014.

ARMANI, D. Ação Educativa: virtudes, desafios e perspectivas. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/revista15anosfinal.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2014.

BRAGA, M. V. A. *O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2011.

CARDOSO, I. Estudantes elogiam Prouni. *Estado de Minas Gerais*, Caderno D., Belo Horizonte, MG, 29 de março de 2005.

CASSIOLATO, M. M. M. C.; GARCIA, R. C. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. *Texto para Discussão*, Brasília, DF: Ipea, 2014.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, M. H. G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jun. 2009.

CUNHA, C. *Educação e autoritarismo no Estado Novo*. 2. ed. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1989.

DAMASCO, D. G. B. *O direito à educação: a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação no Ministério Público do DF (2001 a 2007)*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2008.

DIOMÁRIO, A. Diálogo franco pelo cumprimento dos compromissos sociais da universidade pública brasileira. In: *Andifes e os rumos das universidades federais*. Brasília: Andifes, 2014.

FUNDACAO LEMANN. Relatório 2013.

HATTGE, M. D. *Performatividade e inclusão no Movimento Todos pela Educação*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2014.

HERZOG, C. Democracia melhor. In: GOMES, M. E. (Coord.). *A Constituição de 1988, 25 anos – a construção da democracia & liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte*. São Paulo: Instituto W. Herzog, 2013.

JAEGER, W. *Paidea*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

KIM, R. P.; PEREZ, J. R. R. Responsabilidades públicas, controles e exigibilidades do direito a uma educação de qualidade. In: ABMP-TPE (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 711-791.

MACULAN, N. Sobre o meu tempo de Andifes. In: *Andifes e os rumos das universidades federais*. Brasília, DF: Andifes, 2013.

MARTINS, R. C. R. *O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010*. Brasília, DF: Edições Câmara, 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: documento final*. Brasília: MEC, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Dia Nacional de Debate sobre Educação*. São Paulo: Cenafor, 1985.

MENDES, C. Fundação da Abmes Disponível em: <[www.abmes.org.br/institucional/histórico](http://www.abmes.org.br/institucional/histórico)>. Acesso em: 20 set. 2014.

MOVA-BRASIL 10 ANOS. *Movimento de alfabetização de jovens e adultos.* Gadotti, Moacir (Org.). São Paulo: IPF, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Orealc. *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos.* Brasília, DF: Unesco/Orealc, 2007.

PINO, I. R. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. In: OLIVEIRA, A. M. C.; DUARTE, A. M. C; VIEIRA. L. M. F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente.* Belo Horizonte, MG: UFMG-FE, 2010. CD-ROM.

VERHINE, R. E.; DANTAS. L. M. V. Avaliação da educação superior no Brasil: do provão ao Enade. Brasília, DF, 2005. Texto mimeo.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: Cesgranrio, v. 14, n. 52, 2006.

VIEIRA, G. Entrevista sobre a política de educação no Brasil. Brasília, DF, 2014.



## SIGLAS

### A

ABMES – Associação Brasileira de Entidades Mantenedoras do Ensino Superior  
ABMP – Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça Infância e Juventude  
ABRUC – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias  
ABRUDEM – Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais  
ACS – Assessoria da Comunicação Social  
ACT – Acordo de Cooperação Técnica  
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento  
AJM – Associação de Juízes e Menores  
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização  
ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior  
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior  
ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica  
ANFOPE – Associação Nacional de Formação de Profissionais da Educação  
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração em Educação  
ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação  
ANPG – Associação Nacional de Pós-Graduandos  
ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar  
ANUP – Associação Nacional das Universidades Privadas

### B

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (B. Mundial)  
BM – Banco Mundial

### C

CACS – Conselho e Acompanhamento e Controle Social  
CADARA – Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação de Afro-Brasileiros  
CAIC – Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CAVC – Centro Acadêmico Visconde de Cairu  
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal  
CCS – Controle Social dos Fundos  
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CECR – Centro Educacional Carneiro Ribeiro  
CEDES – Centro de Estudos de Educação e Sociedade  
CEFETs – Centro Federais de Educação Tecnológica  
CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CEUs – Centros Educacionais Unificados  
CFE – Conselho Federal de Educação  
CGU – Controladoria Geral da União  
CIACs – Centros Integrados de Atendimento à Criança  
CIEE – Centro de Integração Empresa-Escola  
CIEP – Centros Integrados de Educação Pública  
CNDE – Campanha Nacional pelos Direitos à Educação  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CNI – Conselho Nacional da Indústria  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior  
CONDAG – Conselho de Diretores de Escolas Agrotécnicas  
CONFINTEA – Conferência Internacional de Educação de Adultos  
CONIF – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica  
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

## D

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social  
DF – Distrito Federal  
DRU – Desvinculação da Receita da União

## E

EAD – Ensino à Distância  
EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares  
EC – Emenda Constitucional  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos  
ENADE – Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
EPT – Educação Profissional Tecnológica  
EPT/MI – Escola Profissional Técnica de Ensino Médio Integrado

## F

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante  
FEE – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
FLACSO – BRASIL – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais  
FNCEE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública  
FNE – Fórum Nacional de Educação  
FORUMDIR – Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros, Departamentos de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

## G

GEEMPA – Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação  
GFIP – Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social  
GPS – Guia da Previdência Social

## I

IAS – Instituto Ayrton Senna  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IES – Instituição de Ensino Superior  
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior  
IFETS – Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologia  
IGC – Índice Geral de Cursos

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia Qualidade e Tecnologia  
INSAES – Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros  
IUFM – Institutos Universitários de Formação de Mestres

## L

LDB – Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LGBTTT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros  
LNCC – Laboratório Nacional de Computação Científica

## M

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
MEC – Ministério da Educação  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MOVA – Projeto Mova-Brasil  
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

## O

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura.  
ONGs – Organizações não Governamentais

## P

PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras  
PAR – Plano de Ações Articuladas  
PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica  
PBA – Programa Brasil Alfabetizado  
PBF – Programa Bolsa Família  
PBP – Programa Brasil Profissionalizado  
PCSF – Programa Ciência Sem Fronteira

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PEC – Proposta de *Emenda à Constituição*  
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência  
PIMES – Programa de Melhoria Social  
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos  
PL – Projeto de Lei  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PME – Programa Mais Educação  
PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PROEDUC – Promotoria de Justiça de Defesa da Educação  
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica  
PRÓ-JOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
PROMESAES – Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior  
PRONAICA – Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente  
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUCRJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
PUCSP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## R

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

## S

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SAF – Secretaria da Administração Federal  
SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SEB – Secretaria de Educação Básica  
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade  
SECAR – Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de aprendizagem Industrial  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SESU – Secretaria de Ensino Superior  
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação  
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior  
SISU – Sistema de Seleção Unificada  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## T

TPE – Todos pela Educação  
TRI – Teoria de Resposta ao Item

## U

UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UCB – Universidade Católica de Brasília  
UCIP – Unidade de Comunicação Informação Pública e Publicações  
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora  
UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso  
UFPB – Universidade Federal da Paraíba  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRR – Universidade Federal de Roraima  
UFTPR – Universidade Federal Tecnológica do Paraná  
UNB – Universidade de Brasília  
UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação  
UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNESCO – Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UNILA – Universidade Federal de Integração Latino-Americana  
UNILAB – Universidade Federal Internacional de Integração Luso-Afro-Brasileira  
UNISINOS – Universidade do Vale dos Sinos  
USP – Universidade de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS

### Capítulo VIII

<b>FIGURA 01</b>	Mapa: IDEB anos iniciais/rede municipal	337
<b>FIGURA 02</b>	Mapa: Percentual de matrículas por região	349
<b>FIGURA 03</b>	Mapa dos <i>campi</i> do Pibid – 2013/14	352

## LISTA DE GRÁFICOS

### Capítulo II

<b>GRÁFICO 01</b>	Analfabetismo e escolarização no Brasil	63
-------------------	---	----

### Capítulo IV

<b>GRÁFICO 01</b>	Titularidade docente Brasil	119
-------------------	-----------------------------	-----

### Capítulo V

<b>GRÁFICO 01</b>	Taxa de inflação mensal (1993-2002)	159
<b>GRÁFICO 02</b>	Desvalorização salarial frente ao dólar – 1994-2003	159
<b>GRÁFICO 03</b>	Taxa de escolarização entre 07 e 14 anos de idade – 1993/2002	166
<b>GRÁFICO 04</b>	Taxa de analfabetismo – por grupos de idade 1993/2002	167
<b>GRÁFICO 05</b>	Comparação – número de estados que tiveram seus fundos complementados e que deveriam ter recebido complemento 1998/2006.	170
<b>GRÁFICO 06</b>	Médias de proficiência em língua portuguesa – Brasil 1995-2005	173
<b>GRÁFICO 07</b>	Médias de proficiência em matemática – Brasil 1995 – 2005	173
<b>GRÁFICO 08</b>	Percentual do nível de ocupação de crianças e adolescentes, por grupos de idade, de 5 a 17 anos – 1992/2003	195

## Capítulo VIII

<b>GRÁFICO 01</b> Pisa-2000/2003 – Matemática: espaço e forma/mudança e relação	307
<b>GRÁFICO 02</b> Taxa de frequência à escola – população de 0 a 5 anos	332
<b>GRÁFICO 03</b> Taxa de frequência à escola – população de 6 a 14 anos	333
<b>GRÁFICO 04</b> Taxa de frequência à escola – população de 15 a 17 anos	333
<b>GRÁFICO 05</b> Evolução de política de inclusão nas classes comuns de ensino regular	335
<b>GRÁFICO 06</b> Escolas que aderiram ao Mais Educação	346
<b>GRÁFICO 07</b> Matrículas no ensino fundamental em tempo integral (em milhões)	346
<b>GRÁFICO 08</b> Distribuição percentual das turmas por curso, 2009-2013	350
<b>GRÁFICO 09</b> Pibid: total de bolsas concedidas	352
<b>GRÁFICO 10</b> Evolução do Pisa – 2003 – 2012	356
<b>GRÁFICO 11</b> Cursos avaliados pelo Sinaes	357
<b>GRÁFICO 12</b> Produção científica-Ranking 2008-2012	358
<b>GRÁFICO 13</b> ProUni: bolsas ocupadas	365
<b>GRÁFICO 14</b> Número de matrículas em graduação (em milhões)	370
<b>GRÁFICO 15</b> Número de matrículas na educação profissional, no ensino médio integrado à educação profissional e na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, por dependência	371
<b>GRÁFICO 16</b> Evolução de matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica (em milhares)	374
<b>GRÁFICO 17</b> Recursos investidos pelo MEC em educação básica e ensino superior	378
<b>GRÁFICO 18</b> FUNDEB: Complementação da União (em R\$ bilhões)	378
<b>GRÁFICO 19</b> Orçamento total do MEC (em R\$ bilhões)	380
<b>GRÁFICO 20</b> Investimento em educação em relação ao PIB (%)	380

## Capítulo X

<b>GRÁFICO 01</b> Salário Educação: arrecadação bruta (em R\$ bilhões)	432
<b>GRÁFICO 02</b> FUNDEB: recursos totais (em R\$ bilhões)	435
<b>GRÁFICO 03</b> Orçamento total do MEC (em R\$ bilhões)	435
<b>GRÁFICO 04</b> Investimento em educação em relação ao PIB	456

## LISTA DE TABELAS

## Capítulo IV

<b>TABELA 01</b> Brasil: População infantil e ensino pré-escolar (1989)	114
<b>TABELA 02</b> Orçamento inicial do MEC (1992 – Tesouro Nacional)	119
<b>TABELA 03</b> Brasil: índices educacionais – 1981 e 1991	127

## LISTA DE QUADROS

## Capítulo V

<b>QUADRO 1</b> Planos Brasileiros de Estabilização Monetária (1979-1992)	158
<b>QUADRO 2</b> Exame Nacional de Cursos (ENC)	179

## Capítulo VIII

<b>QUADRO 1</b> Quantidade de matrículas por resultado do IDEB, na rede pública	337
<b>QUADRO 2</b> Percepção dos Bolsistas do Pibid	355



## ÍNDICE ONOMÁSTICO

### A

- Abicalil, Carlos – 5, 130, 207, 306, 325, 384, 479  
Abramczyk, Júlio – 7  
Adorno, Theodor – 298, 397  
Adrião, Theresa Maria de Freitas – 344, 345, 388  
Agostinho Silva – 369  
Aguiar, Ubiratan – 100  
Ainsa, Fernando – 234, 256, 258  
Alberto, Armanda Álvares – 382  
Albuquerque, Garibaldi José Cordeiro de – 430  
Albuquerque, Lynaldo Cavalcanti – 39, 366  
Albuquerque, Severino Vilar de – 342, 343, 344, 385  
Alckmin, Geraldo – 394  
Alfaya, Francisco J. – 98, 99  
Almeida Júnior, Antônio Ferreira de – 28, 31, 36, 48, 203, 382  
Almeida, José Carlos de – 124, 130  
Alves, Luiz Eduardo Rodrigues – 6, 456, 458  
Alves, Maria T. G. – 176  
Alves, Nilda Guimarães – 124  
Alves Junior, Leopoldo – 430  
Amado, Jorge – 29  
Amaral Sobrinho, José – 69, 79, 142, 199, 200, 201, 217  
Amaral, Elissa – 6  
Amin, Ângela – 124  
Amorim, Sílvia – 140, 144, 149  
Ananias, Patrus – 345  
Andrade, Alexsandra – 6  
Andrews, Matt – 199, 201, 217  
Antipoff, Helena – 203, 382  
Aparecida, Neyde – 207, 306  
Araújo, Francisco César de – 40, 49  
Araújo, Marly Moisés Silva – 98, 99

- Arelaro, Lisete Regina – 58, 76  
Armani, Domingos – 475, 491  
Arraes, Miguel – 37, 38  
Arretche, Marta – 157, 165, 218, 224  
Assis, Regina de – 124  
Azanha, José Mário Pires – 36, 49, 91, 93, 382  
Azevedo, Fernando de – 21, 27, 28, 30, 31, 33, 37, 48, 145, 323, 324, 341, 368, 369, 382, 384, 411, 421, 458, 466  
Azevedo, Neroaldo Pontes – 5

## B

- Bacha, Edmar Lisboa – 98, 234  
Balduíno, Gustavo – 6  
Barbosa, Antonio José – 121, 144, 145, 146  
Barbosa, Joaquim – 339  
Barbosa, Rui – 48, 242, 382  
Barreto, Angela – 130  
Barreto, Elba Sá – 353, 385  
Barreyro, Gladys Beatriz – 179, 358, 387  
Barros, Ricardo Paes de – 163, 218  
Barros, Roque Spencer Maciel de – 34  
Bassi, Marcos Edgard – 211, 218  
Batista, Natália Ferreira – 195, 219  
Bauman, Zigmund – 326, 384  
Beech, Jason – 209, 218  
Belchior, Miriam Aparecida – 411, 414  
Bello, Andrés – 382  
Belloni, Isaura – 300, 384  
Berger Filho, Rui Leite – 190, 218  
Bernardo, Paulo – 303, 321  
Bezerra, Fátima – 479  
Binet, Alfred – 382  
Binho Marques, A. – 142, 148, 201, 449  
Bizzo, Nélio – 140  
Boag, Ivan – 124  
Bomfim, Manoel – 48, 145, 238, 242, 382  
Botega, Leonardo da Rocha – 210, 218

- Braga, Marcos Vinícius de Azevedo – 488, 491  
Braga, Ronald – 423, 455, 458  
Bresser-Pereira, Luiz Carlos – 76, 77, 157, 158, 219, 426  
Briguglio Filho, Nunzo – 6, 323  
Brito, Daniel Arêas de – 448, 458  
Brizola, Leonel – 37, 69  
Brovetto, Jorge – 279, 281, 291  
Buarque, Cristovam Ricardo Cavalcanti – 5, 13, 191, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 263, 264, 268, 284, 287, 317, 339, 340, 359, 429, 479  
Bucci, Eugênio – 19, 23  
Buffa, Ester – 49  
Bursztyn, Marcel – 233, 234, 238, 255, 257  
Buzar, Benedito – 45, 50

## C

- Cabral Neto, A. – 133  
Cabral, José Irineu – 39  
Cacciamali, Maria Cristina – 195, 219  
Café Filho, João Augusto Fernandes Campos – 39  
Calmon, João – 47, 50, 324  
Câmara, Dom Helder – 234  
Cambi, Franco – 112, 147  
Camini, Lucia – 381, 384  
Campello, Tereza – 196, 219, 388  
Campolina, Bernardo – 336, 388  
Campos, Roberto – 482  
Capanema, Gustavo – 30, 31, 32, 187, 188, 203, 216, 219, 239, 305, 382, 422  
Cara, Daniel – 5  
Cárcova, Carlos Maria – 263  
Cardoso, Fernando Henrique – 5, 61, 78, 110, 153, 156, 157, 163, 224, 176, 185; 191, 213, 220, 225, 231, 232, 394, 396, 404, 497  
Cardoso, Idalmir – 487, 491  
Cardoso, Vera Alice. – 50  
Carneiro Júnior, Sandoval – 70, 71, 72, 73, 74, 77  
Carnoy, Martin – 201, 210, 220  
Carvalho, Laerte Ramos de – 34

- Cassiolato, Maria Martha M. C. – 490, 491
- Castells, Manuel – 41, 49, 477, 491
- Castioni, Remi – 211, 220
- Castro, Carmen Moreira de – 6
- Castro, Claudio de Moura – 191, 209, 220
- Castro, Fidel – 239
- Castro, Josué de – 233, 238
- Castro, Marcelo Lúcio – 41, 42, 43, 49
- Castro, Maria Helena Guimarães de – 5, 123, 130, 164, 171, 172, 174, 220, 222, 486, 491
- Castro, Solange Paiva – 130
- Cavalcante, Margarida Jardim – 130
- Chagas, Valnir – 36, 382
- Charlson, Freddy – 201, 220
- Chiarelli, Carlos Alberto – 11, 54, 55, 63, 64, 65, 76, 77, 83
- Ciavatta, Maria – 212, 221
- Cintra, Antonio Octavio – 124
- Claparède, Édouard – 382
- Closs, Darcy – 39
- Cocco, Giuseppe – 263
- Coelho, Maria Inês de Matos – 171, 220
- Coimbra, Lelo – 479
- Coll, César – 180
- Comenius, Jan Amos – 382
- Constant, Benjamin – 422
- Cordão, Francisco – 189, 220
- Corrêa Neto, Antônio – 430
- Costa, Luiz Cláudio – 6, 449
- Cousinet, Roger – 382
- Coutinho, Azeredo – 382
- Coutinho, Carlos Nelson – 98, 99
- Covac, José Roberto – 412, 414
- Cruz, Priscila – 5
- Cuèllar, Javier Pérez de – 237, 254, 257
- Cunha, Célio da – 3, 4, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 27, 39, 55, 83, 107, 123, 125, 138, 146, 147, 150, 153, 217, 225, 229, 261, 297, 367, 373, 384, 385, 387, 389, 393, 419, 463, 483, 491
- Cunha, Dileine da – 6

Cunha, Euclides da – 37, 242, 326, 422, 454  
Cunha, Marianna Amaral da – 6  
Cunha, Carlos Alberto Nóbrega da – 27, 28  
Cunha, Sandra Fátima Amaral da – 6  
Cury, Carlos Roberto Jamil – 144, 147, 310, 311, 312, 384

## D

Damasco, Denise Gisele de Brito – 473, 492  
Dantas, Lys Maria Vinhaes – 177, 486, 493  
Decroly, Jean-Ovide – 382  
Delfim Neto, A. – 158  
Demo, Pedro – 4, 186, 220  
Dewey, John – 33, 68, 298, 382  
Di Giovani, Geraldo – 69, 77  
Didonet, Vital – 184, 222  
Dimenstein, Gilberto – 340  
Diomário, Antônio – 472, 492  
Dória, Sampaio – 382  
Dourado, Luiz Fernando – 308, 384  
Durham, Eunice Ribeiro – 70, 71, 72, 73, 74, 77, 84, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 103, 125, 149, 164, 184, 185, 204, 216, 220, 221  
Durkheim, Émile – 382  
Dutra, Olívio – 428

## E

Elísio, Otávio – 479  
Engels, Friedrich – 299  
Enriquez, Miguel A. – 124  
Esteve, José Manuel – 420, 458

## F

Faceira, Lobelia da Silva – 361, 385  
Fagundes, Léa - 340  
Faria, José Eduardo – 98

- Fávero, Osmar – 4, 38, 39, 49, 66
- Féres, Maria José Vieira – 109, 135, 144, 147
- Fernandes, Florestan – 21, 34, 40, 42, 46, 48, 49, 64, 70, 77, 184, 325, 382, 450, 467, 479
- Fernandes, Francisco das Chagas – 6, 269
- Fernandes, José Henrique Paim – 5, 6, 15, 269, 291, 313, 322, 377, 409, 410, 418, 419, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 433, 434, 436, 437, 438, 439, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459
- Fernandes, Mara do Couto – 6
- Fernandes, Reinaldo – 322, 441
- Ferreira, Eduardo B. – 169, 222
- Ferreira, José Ângelo – 362, 387
- Ferro, Andrea Rodrigues – 194, 221
- Ferry, Jules – 465
- Figueiredo, João Batista de – 158
- Filgueiras, Luiz – 157, 221
- Fiori, José Luís – 60, 78, 298
- Floresta, Nísia – 382
- Fogaça, Edson – 6
- Fonseca, Andreia Serra Azul da – 407, 414
- Fonseca, Celso Suscow da – 382
- Fonseca, Marilia – 198, 199, 200, 223, 342, 343, 344, 385
- Fraga Filho, Clementino – 98, 99
- França, Magda – 58, 78
- Franca, Padre Leonel – 31
- Franco, Gustavo Henrique Barroso – 61, 78
- Franco, Itamar – 12, 107, 108, 109, 110, 111, 128, 130, 147, 148, 149, 156, 157, 204
- Frederico II, rei – 112, 420
- Freinet, Célestin – 382
- Freire, Eduardo De Lamônica – 98, 99
- Freire, Flávio – 108, 148
- Freire, Gilberto – 382
- Freire, Paulo 21, 37, 38, 40, 42, 46, 49, 87, 382, 422, 450, 474, 475
- Freitag, Bárbara – 124
- Freitas, José Carlos Dias de – 430
- Freitas, Luiz Carlos de – 124

Freud, Sigmund – 382  
Friedman, Thomas Loren – 112, 148  
Frigotto, Gaudêncio – 212, 221  
Fröbel, Friedrich – 112  
Frota-Pessoa, Oswaldo – 30, 382  
Fullan, Michael – 102, 103  
Furtado, Celso – 233, 237, 254

## G

Gandhi, Mahatma – 254  
Garcia, Gilberto – 412, 414  
Garcia, Ronaldo Coutinho – 490, 491  
Garcia, Walter Esteves – 7, 50, 61, 64, 65, 66, 76, 78, 137, 148  
Gatti, Bernardete Angelina – 4, 350, 351, 353, 385, 486  
Gaudio, Ana Paula de Siqueira – 3, 12, 107, 177, 221, 444, 459  
Geisel, Ernesto – 42  
Genro, Tarso – 14, 251, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 278, 279, 280, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 294, 297, 300, 301, 314, 318, 325, 340, 356, 359, 360, 361, 382, 385, 424, 427, 428, 429, 433, 446, 447, 487  
Gentili, Pablo – 364, 365, 385  
Gianotti, José Arthur – 98  
Gil, Gilberto – 345  
Goldemberg, José – 5, 12, 70, 73, 74, 82, 83, 84, 86, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 119, 120, 125, 130, 133, 134, 148, 149  
Gomes, Alfredo Macedo – 140, 148  
Gomes, Cândido Alberto – 4, 5, 7, 47, 50, 186, 187, 221, 347  
Gomes, Cid – 457, 458, 459  
Gomes, Marcos Emílio – 19, 50, 492  
Gonçalves, Reinaldo – 157, 221  
Gorki, Máximo – 230  
Goulart, João B. Marques – 36, 37, 50, 423  
Goulart, Nair – 124  
Gouveia, Aparecida Joly – 178, 382  
Gracindo, Regina V. – 186, 221  
Gramsci, Antonio – 382

Gremaud, Amaury Patrick – 157, 221, 232, 258, 426, 459  
Grossi, Esther Pillar – 5, 479  
Guerra, Marcos José de Castro – 130  
Guia, Walfrido de Mares – 124  
Guimarães Rosa, João – 326  
Guimarães, Ana Lúcia – 6  
Guimarães, Jorge Almeida – 269, 291, 322, 328, 351, 353, 385, 446, 449, 489  
Guimarães, Juarez – 263  
Guimarães, Ulysses – 45, 324  
Guzzo, Divonzir Arthur – 124, 142

## H

Habermas, Jürgen – 297, 298  
Haddad, Ana Estela – 359  
Haddad, Fernando – 5, 14, 130, 141, 144, 215, 269, 275, 278, 288, 291, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 310, 312, 313, 318, 322, 323, 325, 328, 329, 330, 334, 338, 339, 340, 345, 351, 353, 354, 356, 357, 359, 360, 361, 364, 365, 366, 367, 369, 370, 371, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 386, 388, 393, 401, 402, 404, 413, 425, 429, 433, 434, 436, 438, 439, 443, 444, 446, 447, 485  
Haddad, Sérgio – 66  
Hage, Jorge – 479  
Hattge, Morgana Domênica – 478, 492  
Hegel, Friedrich – 382  
Henry Júnior, Raul Jean Louis – 479  
Herbart, Johann – 112, 382  
Herzog, Clarice – 472, 473, 492  
Herzog, Wladimir – 23, 50, 393, 429  
Hewberry, Ray – 124  
Hingel, Murílio de Avellar – 5, 12, 106, 107, 108, 109, 113, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 204, 215, 217, 222, 310, 329, 469  
Hirst, Monica – 110, 111, 148  
Homem de Mello, João Luiz – 250  
Horkheimer, Max – 397  
Horn, Ross van – 336, 388

**I**

Illich, Ivan – 382

**J**

Jaeger, Werner – 17, 20, 23, 465, 492

Jaguaribe, Hélio – 39

Johanpeter, Jorge Gerdau – 98

Julião, Francisco – 234

**K**

Kanadane, Riute – 123

Kassouf, Ana Lúcia – 193, 194, 221

Kayayan, Agop – 124

Kerschensteiner, Georg – 382

Kim, Richard Pae – 473, 492

Klein, Ruben – 5

Krames, Ilisabet Pradi – 362, 363, 386

Krause, Roberto – 124

Kubitschek de Oliveira, Juscelino – 413

Kundera, Milan – 381, 386

**L**

Lacerda, Carlos – 33, 35, 48, 50

Lacerda, Maria do Pilar – 322

Ladeira, Luiz Antônio – 124

Lambert, Ana – 130

Lambert, Jacques – 326

Lamounier, Bolívar – 98

Lattes, César – 89

Lázaro, André – 6, 288, 289, 322, 335, 386

Leal, Vitor Nunes – 28

Lefebvre, Henri – 420, 459

- Leite Neto, Alcino – 212, 213, 222  
Leite, Márcia de Paula – 189, 222  
Leme, Alexandre Vannuchi – 393  
Lemme, Paschoal – 48, 382, 466  
Lima, Alceu de Amoroso – 31, 382  
Lima, Ione de Medeiros – 347  
Lima, José Jorge de Vasconcelos – 124, 184, 185, 479  
Lima, Lauro de Oliveira – 242, 258  
Lima, Newton – 479  
Lima, Sandro – 206, 222  
Lindinger, Marília Miranda – 130, 138  
Lira Neto, João – 29, 50  
Lobato, José B. R. Monteiro – 38, 326  
Lobbe Neto, Antônio Adolpho – 479  
Lobo, Heloísa Helena de Oliveira – 184, 222  
Locke, John – 420  
Lopes, José Leite – 98  
Lopes, Sara R. S. – 433, 459  
Lourenço Filho, Manuel Bergström – 28, 31, 36, 48, 203, 382, 466  
Luce, Maria Beatriz – 5, 66, 124, 449, 451  
Lucena, Iveraldo – 137  
Lula da Silva, Luiz Inácio – 55, 78, 194, 221, 229, 230, 231, 232, 250, 251, 258, 262, 263, 264, 271, 283, 284, 285, 287, 288, 294, 301, 302, 303, 318, 322, 351, 365, 366, 369, 370, 377, 382, 394, 396, 397, 398, 400, 401, 404, 415, 428, 438, 486  
Luther King, Martin – 254  
Lutz, Bertha – 382  
Luz, Rodolpho Pinto da – 123  
Lyra, Heitor – 466

## M

- Macedo, Ubiratan Borges de – 98  
Machado, Eda Coutinho – 39, 135  
Machado, Lourdes Marcelino – 58, 79  
Machado, Maria Aglaê de Medeiros – 124, 126, 138, 148  
Machado, Maria Clara – 379, 386  
Maciel, David – 55, 57, 78

- Maciel, Marco – 74, 98, 123, 464  
Maculan, Nelson – 322, 471, 492  
Madeira, Felícia – 124  
Magalhães, Maria Rosa Abreu – 124  
Makarenko, Anton – 382  
Malan, Pedro Sampaio – 60, 78  
Mandela, Nelson – 254  
Mann, Horace – 465  
Mantega, Guido – 269, 298, 303, 321, 411, 414  
Marcuse, Herbert – 254, 258  
Marinelli, Célia Regina Gonçalves – 363, 364, 386  
Marinho, Rogério – 141, 479  
Marinho-Araújo, Claisy M. – 358, 387  
Martí, José – 382  
Martins, Joel – 7, 40, 50  
Martins, Paulo de Sena – 164, 222  
Martins, Ricardo Chaves de Rezende – 6, 207, 208, 222, 479, 480, 492  
Marx, Karl – 297, 298, 299  
Matos, Maria Almerinda de Souza – 335, 386  
Mattos, Pedro Lincoln – 124  
Mauro, Humberto – 382  
Mayor, Federico – 234, 254, 258  
McLaughlin, Terence H. – 338, 387  
Mead, Herbert – 298  
Medeiros, Antônio José – 479  
Meireles, Cecília – 382  
Mello, Ferrnando Collor de – 11, 49, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 83, 90, 93, 101, 107, 109, 110, 111, 123, 131, 132, 141, 143, 144, 156, 158, 204, 230, 426, 465  
Mello, Guiomar Namo de – 65, 66, 67, 78, 98, 340  
Mello, Zélia Cardoso de – 55  
Melo, Geraldo Lúcio de – 145, 146, 147, 148, 149, 150  
Mendes, Candido – 470, 492  
Mendes, Durmeval T. – 382  
Mendonça, Rosane Silva Pinto de – 163, 218  
Mesquita Filho, Julio de – 203, 382  
Messias, Jorge Rodrigo Araújo – 412, 415  
Meyer, Emilio – 42, 50

- Miguel, Cézar A. – 124  
Miranda, Glaura Vasquez de – 186, 222  
Moll, Jaqueline – 6  
Monlevade, João – 124, 169, 222  
Monteiro, Evaldo Augusto Salomão – 136, 149  
Monteiro, José Luiz Fontes – 70, 78  
Monteiro, Olindina – 124  
Monteiro, Renato – 123, 124  
Montessori, Maria – 382  
Montezuma, Francisco – 366, 387  
Moraes, Reginaldo C. – 299, 387  
Mota, Ronaldo – 279, 282, 294  
Motta, Rodrigo Patto Sá – 41, 50  
Mulatinho, Heldo – 124  
Munhoz, Dercio – 402, 415  
Munõz, Lucien André – 6

## N

- Nascimento, Helianne Morais – 130  
Negri, Barjas – 164, 165, 166, 169, 222  
Néri, Marcelo – 196, 219, 388  
Neves, Aécio – 457  
Neves, Carmen Moreira Castro – 6  
Neves, Tancredo – 44, 45, 50  
Nixon, Richard – 43  
Nóbrega, Manuel da – 382  
Nogueira, Jaana F. F. – 448, 458  
Noleto, Marlova Jovchelovitch – 6  
Nosella, Paolo – 49  
Nóvoa, António – 255, 340  
Nunes, Edson – 436, 459

## O

- Oliva, Aloizio Mercadante – 15, 60, 78, 392, 393, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 413, 414, 434, 442, 444, 447, 449  
Oliveira, Dalila Andrade – 364, 365, 385

- Oliveira, Dante de – 44, 46  
Oliveira, Francisco de – 396  
Oliveira, João Batista Araújo – 308, 340, 387  
Oliveira, João Ferreira de – 198, 199, 200, 223  
Oliveira, Luiz Ademir de – 59, 78  
Oliveira, Maria Lisboa de – 124  
Oliveira, Otávio Frias de – 394  
Oliveira, Regina Tereza Cestari de – 342  
Oliveira, Roberto Cardoso de – 98  
Ortega y Gasset, José – 191, 223, 382  
Otero, Maria Rebeca – 6

**P**

- Pacheco, Eliezer – 5, 280, 283, 294  
Paim, Paulo – 74  
Papadoulos, George – 124  
Parente, Marta Maria de Alencar – 69, 79  
Patto, Maria Helena de Souza – 115, 149, 308, 309, 387  
Pavan, Crodowaldo – 373, 387  
Peirce, Charles Sanders – 298  
Pereira, André da Silva – 65, 78  
Pereira, Sandra Maria Campos – 132, 133, 149  
Perez, José Roberto – 473, 492  
Pestalozzi, Johann Heinrich – 112, 382  
Petraglia, Isabel Cristina – 362, 387  
Pflueger, Maria Tereza Soares – 124  
Piaget, Jean – 382  
Pilatti, Adriano – 44, 50  
Pimenta, Aluisio – 40  
Pimenta, Selma Garrido – 340  
Pinheiro, Letícia – 110, 111, 148  
Pino, Ivany – 467, 493  
Pinto, Álvaro Vieira – 39  
Pinto, Fátima Cunha Ferreira – 68, 79  
Pinzani, Alessandro – 196, 197, 223  
Platão – 17, 20, 464  
Pochmann, Márcio – 231, 232, 258

- Polidori, Marlis Morosini – 176, 177, 358, 387  
Pombal, Marquês de – 112, 258, 420, 421  
Pontes, Marco Antônio – 5, 131, 149  
Portella, Eduardo – 20, 144, 149, 187, 223, 235, 258, 332  
Portugal, Gilda – 5  
Posthuma, Anne Caroline – 189, 222  
Prado Júnior, Caio – 37  
Prado, Dom Lourenço de Almeida – 98

R

- Ramos, Graciliano – 29, 37, 326  
Ramos, Guerreiro – 39  
Ramos, Marise – 212, 221  
Ramos, Mozart Neves – 5, 135  
Reagan, Ronald – 43, 155  
Rebelo, Gilson – 121, 122, 149  
Rego, Walquíria Leão – 196, 197, 223  
Reis Filho, Horácio Francisco dos – 130  
Reis, Daniel Aarão – 439, 459  
Reis, Romeu Ritter dos – 98  
Rezende, Fernando – 57, 79  
Rezende, Maria Auxiliadora Seabra – 5, 479  
Ribaud, Jean Paul – 124, 138  
Ribeiro, Darcy – 21, 40, 43, 46, 69, 132, 180, 184, 185, 186, 187, 221, 233, 237, 238, 258, 333, 334, 336, 347, 348, 382, 388, 422, 450, 452, 459, 479  
Ribeiro, Sérgio Costa – 309, 388  
Ricardo, Elio Carlos – 183, 223  
Ristoff, Dilvo – 135, 149, 179, 280, 283, 294  
Rocha Neto, Ivan – 39  
Rodrigues, José Honório – 383, 388  
Rogers, Carl – 382  
Romano, Roberto – 206, 207, 224  
Roquette-Pinto, Edgard – 382  
Rosa, Hartmut – 212  
Rosas, Paulo da Silveira – 98  
Rose, Francis – 286, 294  
Rosinholi, Marisa – 167, 223

Rossa, Padre Leandro – 124  
Rousseau, Jean-Jacques – 131, 382, 420  
Rousseff, Dilma Ivanna – 374, 375, 388, 407, 409, 415, 428, 443, 457  
Roxo, Sérgio – 140, 144, 149

S

Saboya, Cid – 184, 185  
Sachs, Ignacy – 233  
Sadler, Michael – 102, 103  
Salgado, Sebastião – 242, 243, 245, 258  
Salvati, Ideli – 141  
Samento, Fernando J. L. – 98, 99  
Sander, Benno – 7, 457  
Santana, Ângela – 71, 72, 73, 74, 77  
Santana, João – 72  
Santana, Luciana Teófilo – 344, 345, 388  
Santos, Boaventura de Souza – 155, 223  
Santos, Eunice de Oliveira – 130  
Santos, Jair Pereira dos – 98, 99  
Santos, Milton – 251, 499  
Santos, Tomaz Aroldo da Mota – 215, 216, 224  
Sarmento, Fernando – 98, 99  
Sarmiento, Domingo Faustino – 382, 465  
Sarney, José – 45, 50, 59, 61, 98, 158  
Saul, Ana Maria – 124  
Sayad, João – 61, 79, 298  
Scarlatti, Raquel – 124  
Schwartzman, Simon – 62, 79, 96, 98, 100, 103, 125, 134, 149, 150, 189, 190, 340  
Semeghini, Ulysses Cidade – 168, 223  
Sen, Amarthya – 238  
Senna, Viviane – 5, 476, 477  
Serra, José – 394  
Setubal, Maria Alice – 66, 67, 79  
Severino, Antonio Joaquim – 186, 223  
Silva, Carmen Silvia Bissolli da – 58, 79  
Silva, Dênio Menezes da – 430  
Silva, Luciene Maria de Sousa da – 6

- Silva, Maitá P. – 299, 387  
Silva, Orlando – 345  
Silva, Padre Fonseca e – 33  
Silva, Tereza Rosely Neubauer da – 65, 66, 67, 78  
Silveira, Fernando Gaiger – 336, 388  
Singer, Paul – 299, 300, 388, 396  
Skinner, Frederic – 382  
Smith, Adam – 298, 420  
Soares, José Francisco – 176, 177, 449, 493  
Sodré, Nelson Werneck – 39, 238  
Sousa, José Vieira de – 135, 150  
Southey, Robert – 420, 421, 459  
Souza, Aparecida Neri de – 69, 77  
Souza, Campello de – 56, 57, 79  
Souza, Edson Machado de – 39, 124, 184  
Souza, Herbert de – 233  
Souza, Nabiha Gebrim de – 130  
Souza, Paulo Elpídio Menezes de – 84  
Souza, Paulo Renato – 13, 133, 152, 153, 156, 160, 161, 162, 164, 169, 171, 176, 177, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 192, 200, 204, 205, 206, 208, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 223, 224, 239, 287, 294, 324, 442  
Speller, Paulo – 320, 321, 368  
Storck, Véra Sueli – 75, 79  
Suchodolski, Bogdan – 382  
Sucupira, Newton – 36, 39  
Suplicy, Eduardo – 192, 193  
Suplicy, Marta – 298

**T**

- Tácito, Caio – 98  
Tapiassu, Amílcar Alves – 98, 99  
Tatei, Fábio – 195, 219  
Tavares, Haroldo – 98  
Tavares, Maria da Conceição – 396  
Tedesco, Juan Carlos – 338, 340, 341, 388  
Teixeira Júnior, Antonio de Souza – 84

- Teixeira, Anísio – 5, 21, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 40, 48, 50, 51, 68, 69, 91, 142, 145, 149, 187, 203, 218, 266, 276, 292, 298, 306, 322, 328, 347, 382, 422, 438, 466, 479, 498, 520
- Teixeira, Raquel – 479
- Teixeira, Sueli – 6
- Tereza, Maria – 112, 420
- Thatcher, Margareth – 43, 155
- Tiezzi, Sérgio – 160, 224,
- Tocqueville, Alexis de – 331, 388
- Toneto Junior, Rudinei. – 158, 221, 232, 257, 258, 426, 459
- Torres, Rosa Maria – 125, 126, 150
- Toschi, Mirza – 198, 199, 200, 223
- Toynbee, Arnold – 154, 254
- Travitzki, Rodrigo – 174, 175, 176, 224
- Trindade, Helgio – 135, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 294, 368
- Trois, Stella dos Cherubins Guimarães – 124

## V

- Valente, Ivan – 204, 205, 206, 207, 286, 287
- Varela, José Pedro – 382
- Vargas, Alzira – 30
- Vargas, Getúlio – 5, 27, 28, 29, 30, 50, 77, 400, 422, 430, 497
- Vasconcellos, Marco Antonio Sandoval de – 158, 221, 232, 258, 426, 459
- Vasconcelos, Rosylane Doris de – 347, 389
- Vazquez, Daniel Arias – 169, 170, 224, 225
- Velloso, Jacques – 58, 79,
- Verhine, Robert Evan – 177, 486, 493
- Versieux, Rogério Evaristo – 136, 150
- Vieira, Gastão Dias – 5, 171, 225, 479, 485, 493
- Vieira, Juçara D. – 339, 389
- Vieira, Sofia Lerche – 4, 61, 76, 79
- Villa-Lobos, Heitor – 382
- Villalobos, João Eduardo Rodrigues – 31, 32, 33, 34, 51
- Vital, Antonio – 233, 238, 239, 258
- Voltaire, François Marie Arouet – 420
- Vygotsky, Liev Semionovich – 382

**W**

Waiselfisz, Julio – 191

Wallon, Henri – 382

Wanderley, Luiz Eduardo – 98

Weber, Silke – 124

Werebe, Maria José Garcia – 34

Werthein, Jorge – 340, 373, 483, 387, 389, 483

Westphal, Ângela Mara Sugamoto – 11, 55, 445, 459

Wilson, Arthur M. – 420, 459

**X**

Xavier, Carlos – 108, 109, 150

**Y**

Yanaguita, Adriana Inácio – 68, 79

**Z**

Zanetti, Hermes – 479

Zizek, Slavoj – 43, 51

## RESENHA DOS AUTORES

**CUNHA**, Célio da. Bacharel e Licenciado em Pedagogia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (1980) e Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. É Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Católica de Brasília no desenvolvimento da área de concentração: Políticas Públicas de Educação e História das Ideias Pedagógicas. Professor Adjunto IV aposentado da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Membro do Comitê Científico da Revista Brasileira de Pós-Graduação (RBPG) da CAPES e do Conselho Editorial das revistas Linhas Críticas (UnB), Ensaio (Fundação Cesgranrio), Política e Administração da Educação (ANPAE) e Integração e Conhecimento do NEIES – Mercosul. Foi coordenador editorial e assessor especial da UNESCO no Brasil na área de educação. Tem livros e artigos publicados e experiência em Políticas Públicas em Educação. Foi Analista de Ciência e Tecnologia e Superintendente da área de Ciências Humanas e Sociais do CNPq e Diretor e Secretário Adjunto de Política Educacional do MEC. No início da carreira, dirigiu o Departamento de Ensino e Pesquisa da UFMT.

**BRASIL**, Luiz Augusto Damasceno. Doutorando e Mestre em Educação, Especialista em Didática do Ensino Superior e Licenciado em Pedagogia pela Universidade Católica de Brasília. Graduado em Direito pela UniDF. Advogado OAB-DF nº 7884, Especialista em *Safety Management in Construction Work* pelo *Japan International Center for Occupational Safety and Health*. Coordenador de Educação para Segurança e Saúde no Trabalho e Tecnologista Sênior da Fundacentro/Ministério do Trabalho e Emprego. Articulista da Revista Técnica Proteção. Professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia ST da UNIP Brasília.

**BRITO**, Renato de Oliveira. Doutorando e Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Assessor na Assessoria Especial do Gabinete da Ministra (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA). Professor Visitante na Universidade de Toledo (Ohio –EUA). Em 2013 foi indicado ao Prêmio “Jovens Inspiradores” concedido pela Revista Veja e Fundação Estudar. Autor do livro: *Gestão e Comunidade Escolar: Ferramentas para a construção de uma escola diferente do comum*, publicado pela Unesco, Unitwin, UCB e Liber Livro, em 2013.

**GAUDIO**, Ana Paula de Siqueira. Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Bacharel e Licenciada em Letras (Inglês/Português), Bacharel em Administração com habilitação em Comércio Exterior e Bacharel em Direito. Especialista em Educação Social e Gestão da Qualidade pela Universidade de Okayama, Japão. Desde 1997 é Técnica em Assuntos Educacionais (TAE) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, onde foi Coordenadora de Disseminação de Informações Educacionais da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE); Assessora da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) e posteriormente, Coordenadora-Geral de Controle de Qualidade da Educação Superior da DAES.

**GUIMARÃES-IOSIF**, Ranilce. Duas vezes Pós-Doutorada pelo Departamento de Estudos de Política Educacional da *University of Alberta*, Canadá, onde também exerce as funções de Professora *Adjunct Assistant* na Faculdade de Educação e de Pesquisadora associada do grupo de Pesquisa em Educação e Cidadania Global. Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (com sanduíche de dois anos na Faculdade de Educação da *University of Ottawa*, Canadá). Graduada em Pedagogia e Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília, onde atua como docente no curso de Graduação de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação. Autora do livro: “Educação, pobreza e desigualdade no Brasil: impedimentos para a

cidadania global emancipada " organizadora da obra: " Política e Governança Educacional " Áreas prioritárias de interesse são: Políticas de educação e políticas sociais vinculadas à educação; Governança educacional e organismos internacionais; Políticas e gestão da educação superior; Educação, cidadania, racismo e pobreza no Brasil; Condições de cidadania, aprendizagem e trabalho docente. Formação de professores e educação básica. Líder do grupo de pesquisa cadastrado no CNPq: " superior: políticas, governança e cidadania."

**JESUS**, Wellington Ferreira de. Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás e Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília, onde é Professor Adjunto com atuações na Graduação no curso de Pedagogia. Graduado em História – FFLCH e Licenciado em História pela Faculdade de Educação pela Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de História, com ênfase na história das políticas do financiamento a educação no Brasil, com atuações nos temas: financiamento da educação, educação básica, fundos constitucionais para a educação (FUNDEF, FUNDEB), direito a educação, controle social de recursos. Membro do Fórum Nacional de Educação; integra a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) e a Sociedade Brasileira de História da Educação (SBHE). Atuou como docente na Educação Básica na Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal. Possui publicações de artigos, capítulos de livro e é organizador de um livro sobre Políticas e Educação no Brasil.

**LIMEIRA**, Luciana Cordeiro. Doutoranda em Educação e Mestre na área de Política e Administração Educacional pela Universidade Católica de Brasília e Membro da Comissão Própria de Avaliação (CPA) na instituição. Especialista em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica pela Universidade Gama Filho (UGF), em Docência do Ensino Superior pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e,

em Teoria e Prática Pós-Construtivista pelo Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (GEEMPA); Licenciada em Estudos Sociais e Geografia pelo UniCEUB; Professora da Educação Básica, Anos Iniciais do Ensino Fundamental, na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

**MACHADO**, Magali de Fátima Evangelista. Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília, onde atua como Professora Colaboradora Voluntária (Externo) do Programa de Pós-Graduação de Doutorado e Mestrado. Docente na Educação Básica na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Tem experiência na área de educação, gestão educacional, avaliação institucional e educação inclusiva. Autora do livro: *A escola e seus processos de humanização*, publicado pela Unesco, Unitwin, UCB e Liber Livro, em 2013.

**MELO**, Marli Alves Flores. Mestre em Educação e Doutoranda na área de Política Pública e Administração Educacional pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Brasília. Pós-Graduada em Matemática Superior, em Metodologia da Matemática e com Licenciatura Plena em Ciências-Matemática. Atuou no Ensino Especial nas funções de Professora mediadora em Programas de atendimento a alunos com Altas Habilidades/Superdotação na Secretaria de Educação do Distrito Federal e Projeto NAAH/S – MEC. Em relação ao empenho profissional no desenvolvimento desse tema, foi condecorada com uma comenda no Senado da Argentina por estudos, pesquisas. Consultora nas esferas federal e estadual em Programas da Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Ministério da Educação/UNESCO e PNUD.

**PINA**, Kleber Vieira. Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação Universidade Católica de Brasília. Mestre em Tecnologia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro – CEFET/RJ, Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas e Graduado em Letras pela Universidade do Estado

do Rio de Janeiro. Atuou como Superintendente da Fundação Getúlio Vargas – DF e como professor convidado para disciplinas relacionadas a Mercadologia e Tecnologia da Informação. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Mercadologia, atuando principalmente em temas relacionados à inovação, marketing, mercadologia e afins.

**SANTOS**, Aline Veiga. Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação Universidade Católica de Brasília. Realizou estágio de doutorado na *University of Alberta* (Canadá) com bolsa de estudo ofertada pelo governo canadense. Organizadora do livro – *Educação Superior: conjunturas, políticas e perspectivas*. Brasília: Liber Livro/UNESCO, 2015.

**SOUZA**, Gabriela Menezes de. Mestre em Educação e Doutoranda na área de Política Pública e Administração Educacional pelo Programa de Pós-Graduação Universidade Católica de Brasília. Graduada em Letras. Na esfera do Governo Federal exerce a função de Professora da Educação Básica no Sistema Colégio Militar do Brasil (SCMB) com lotação e atuação no Colégio Militar de Brasília (CMB).

**RIBEIRO**, Olzeni Costa. Mestre em Educação e Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. Cursou MBA em Gestão de Instituições Educacionais. Professora aposentada da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal DF (1979 a 2010). Autora do livro *Criatividade em uma perspectiva transdisciplinar*, publicado com M. C. MORAES, pela UNESCO, UNITWIN, UCB e LIBER LIVRO, 2014.

**WESTPHAL**, Ângela Mara Sugamosto. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Brasília. Atualmente é Analista de Ciência e Tecnologia – Coordenadora da Cooperação Internacional com a África e Europa da Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES /MEC).



Um surpreendente percurso da gestão da educação no Brasil pós-Constituição de 1988, executado por um grupo de pesquisadores da Universidade Católica de Brasília, sob a batuta de Célio da Cunha: um professor profundamente conhecedor da educação nacional e, por isso mesmo, um testemunho privilegiado deste percurso.

A Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade, acolhe mais essa preciosa contribuição para a educação nacional em sua coleção homônima. Em sintonia com a Unesco Brasil, a Cátedra Unesco-UCB responde assim aos seus objetivos de investigar, aprofundar e contribuir para a educação e nesse caso específico se une aos esforços para a consolidação de políticas públicas para a educação.

**Geraldo Caliman**  
Coordenador da Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade

## Coleção Juventude, Educação e Sociedade

1. CALIMAN, Geraldo (Org.). *Violências e Direitos Humanos: Espaços da Educação*, 2013.
2. SIVERES, Luiz (Org.). *A Extensão Universitária como Princípio de Aprendizagem*, 2013.
3. MACHADO, Magali. *A Escola e seus Processos de Humanização*, 2013.
4. BRITO, Renato. *Gestão e Comunidade Escolar*, 2013.
5. CALIMAN, G.; PIERONI, V.; FERMINO, A. *Pedagogia da Alteridade*, 2014.
6. RIBEIRO, Olzeni; MORAES, Maria Cândida. *Criatividade em uma Perspectiva Transdisciplinar*, 2014.
7. CUNHA, Celio; JESUS, Wellington; GUIMARÃES-IOSIF, Raniice. *A Educação em Novas Arenas*, 2014.
8. CALIMAN, G. (Org.). *Direitos Humanos na Pedagogia do Amanhã*, 2014.
9. MANICA, Loni; CALIMAN, Geraldo (Org.). *Educação Profissional para Pessoas com Deficiência*, 2014.
10. MORAES, Maria Cândida; BATALLOSO, Juan Miguel; MENDES, Paulo Correa (Org.). *Ética, Docência Transdisciplinar e Histórias de Vida*, 2014.
11. SÍVERES, Luiz. *Encontros e diálogos: pedagogia da presença, proximidade e partida*, 2015.
12. SOUSA, Carlos Ângelo de Meneses (Org.). *Juventudes e Tecnologias: Sociabilidades e Aprendizagens*, 2015.
13. GALVÃO, Afonso; SÍVERES, Luiz (Orgs.). *A formação psicossocial do professor: As representações sociais no contexto educacional*, 2015.
14. GUIMARÃES-IOSIF, Raniice; ZARDO, Sinara Poliom; SANTOS, Aline Veiga dos (Orgs.). *Educação Superior: conjunturas, políticas e perspectivas*, 2015.
15. PAULO, Thais Sarmanho; ALMEIDA, Sandra Francesca Conte de. *Violência e Escola*, 2015.
16. MANICA, Loni; CALIMAN, Geraldo. *Inclusão de Pessoas com Deficiência na Educação Profissional e no Trabalho*, 2015.
17. BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark (Orgs.). *Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos*, 2015.

A história nos remete sempre a um percurso realizado pela civilização humana, preferencialmente para períodos mais distantes do contexto atual. Isto foi percebido pela invocação a Platão, que na proposição do seu projeto de Estado já contemplava a figura de um “ministro de educação”. Mas o desafio do livro: O MEC pós-Constituição, coordenado pelo ilustre professor Célio da Cunha, é compreender a história da educação numa proximidade jubilar, isto é, no horizonte dos últimos 25 anos, tendo como evento desencadeador a Constituição Federal de 1988. Esta história poderia ser compreendida com base na participação de distintos sujeitos e de situações diversas, mas a opção pelo protagonismo do ministro de educação e pelo respectivo encaminhamento de políticas públicas está revelando o objetivo desta obra que é a “criação de uma cultura de gestão educacional pautada por iniciativas e programas de Estado – não mais apenas de governos”. É com base nesta proposta que o livro recupera personalidades e políticas, buscando contribuir para um projeto de educação compatível com as exigências do momento presente e com a expectativa das gerações futuras. Diante deste desafio, expresso o meu convite para peregrinar por esta história da educação brasileira, buscando potencializar uma educação pautada nos valores da democracia e da cidadania.

**Prof. Dr. Luiz Síveres**

Coordenador do Programa de  
Pós-Graduação em Educação



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
Ciência e a Cultura



Cátedra UNESCO de Juventude,  
Educação e Sociedade



Universidade  
Católica de Brasília

