



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FAGED**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

**CEZAR AMARIO HONORATO DE SOUZA**

**PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (LEI 13.005): MATERIALIDADE DO  
PRIVATISMO E DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

**FORTALEZA, CEARÁ**

**2017**

**CEZAR AMARIO HONORATO DE SOUZA**

**PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (LEI 13.005): MATERIALIDADE DO  
PRIVATISMO E DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira

Orientador: Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes

**FORTALEZA, CEARÁ**

**2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S1p

SOUZA, CEZAR AMARIO HONORATO DE.  
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (LEI 13.005) : MATERIALIDADE DO  
PRIVATISMO E DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA / CEZAR  
AMARIO HONORATO DE SOUZA. – 2017.

242 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação,  
Programa de Pós- Graduação em Educação, Fortaleza, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes.

1. Plano Nacional de Educação. 2. público/privado. 3. crise estrutural do capital . 4.  
mercantilização da educação. 5. Estado. I. Título.

CDD 370

---

**CEZAR AMARIO HONORATO DE SOUZA**

**PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (LEI 13.005): MATERIALIDADE DO  
PRIVATISMO E DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Prof. Phd. Susana Vasconcelos Jimenez

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Luiz Távora Furtado Ribeiro

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Dra. Betânea Moreira de Moraes

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Aos trabalhadores e trabalhadoras de todo o mundo, em especial àqueles e àquelas que há cem anos, através da organização e da luta, nos fazem sonhar, ainda hoje, com a possibilidade de um mundo verdadeiramente livre: os trabalhadores e trabalhadoras organizados nos Sovietes.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe Netinha, uma mulher trabalhadora que apesar de todas as adversidades, sempre batalhou pela educação dos seus filhos e enteados. Com ela aprendi a ler as primeiras palavras. Ao meu pai Manoel Valdivino, agricultor e analfabeto, através dele descobri a beleza dos números. Lembro-me que na hora do almoço, na sombra da oiticica do nosso roçado, ele me apresentou a matemática utilizando a terra molhada e um graveto de lenha. Ele, assim como a minha mãe, tinha muito orgulho de ver os filhos estudando, muito embora, em razão do trabalho na agricultura e por falta de escolas na época, a maioria dos seus filhos não tenham sido alfabetizados. Ambos, infelizmente, não estão mais presentes para presenciar esse momento tão importante na vida do filho deles.

Aos meus irmãos pela força e a colaboração que tem dispensado desde os meus primeiros passos no estudo. Infelizmente, como para os filhos da classe trabalhadora, principalmente os agricultores, a educação tem sido negada historicamente, inclusive, para os meus queridos irmãos. Para vocês dedico todo esse meu trabalho e esforço.

Aos amigos que me apoiaram em Fortaleza dividindo o espaço de sua moradia para me apoiar: Zé Queiroz, Sabrina, Stoecinho e seus pais e meus padrinhos Stoécio e Cleia. Aos meus primos Alzenádia (Naidinha), Felipe e Aline, pelo tempo que convivemos juntos, enfrentando os problemas do cotidiano com muita determinação e alegria.

Aos camaradas de militância da esquerda de Fortaleza e do Ceará, os quais militamos desde 2003: Raphael Martins, Marcos Bentes, Talita, Mônica, Michael, Sérgio Farias, Ercília, ambos militamos no Movimento dos Conselhos Populares (MCP) e na Consulta Popular; Misael Martins, Marcel, Vandinha, Adelaide Gonsalves, Igor Moreira, Jaqueline, Ailton Lopes, Ronivaldo Maia; aos companheiros e companheiras do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, agradeço-lhes na pessoa de Maria de Jesus, um exemplo de mulher e de vigor revolucionário. Em especial, aos camaradas da minha atual organização política: Partido Comunista Brasileiro (PCB). Agradeço a todos e todas na pessoal do nosso atual Secretário Político Italo Andrade.

Aos camaradas de militância do Movimento de Oposição Sindical à Apeoc (MOS), em que enfrentamos os dilemas do cotidiano alienante da Escola, o Estado e a burocracia sindical: Cícera, Rebeca, Robson, George, Jari, Fabrício, Fred, Márcio, Amsterdam, Sidney, Talia, Vitor, Euclides, Zeuza e Ana Karina.

À Escola Professor Francisco Oscar Rodrigues: professores, funcionários e alunos. Em especial agradeço a companhia dos professores que têm sido muito importante na minha vida, tanto no âmbito pessoal, através da amizade e do companheirismo, quanto no âmbito intelectual e da luta: Gislania, Clésio, Danilo, Kédina, Rejânio, Cleiton, Priscila, Fábio Rodrigo, Marcos Antônio, Eduardo, Júlio César, Fábria, Rafaela.

À minha companheira Daiane Machado pela força e pelo companheirismo nessa caminhada. À minha filha Heloisa, minha inspiração. As duas têm sido verdadeiramente companheiras, pois, além da alegria de conviver ao lado delas, foram muito compreensivas, diante os diversos momentos de restrição que passamos desde a seleção do mestrado até a defesa, em virtude da minha quase exclusividade aos estudos.

A todos e todas da Linha Marxismo Educação e Luta de Classes da UFC e do Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário – IMO da UECE. Aos colegas de Mestrado e Doutorado da turma 2015.2: Thaissa, Raquel, Lenha Diogenes (minha quase conterrânea), Osmar, Manu, Félix e a nossa colega ouvinte na época e hoje aluna da linha: Cléa. Em especial agradeço a Daniele Kelly, pelas dicas, conselhos e, sobretudo, por estar sempre buscando ajudar a todos nós.

Aos professores da Banca: Professor Luiz Távora, pela sua valorosa contribuição no texto da minha qualificação, enquanto historiador e comprometido com a educação dos trabalhadores; Professora Betânia, pela sua contribuição nos meus estudos iniciantes do marxismo, na disciplina Pedagogia do Trabalho, ainda como aluno ouvinte, a qual me apresentou os primeiros textos da ontologia e da crise estrutural do capital, referencial teórico indispensável para entender a conjuntura e os dilemas da atualidade; a Professora Susana, com sua dedicação e comprometida com a causa maior da humanidade - a construção de uma sociedade emancipada-, contribui com todos nós da linha, seja através de suas aulas e textos, seja como exemplo de vida e coerente com o que defende seus ideais enquanto intelectual orgânica da classe trabalhadora, e no meu caso, dando uma enorme contribuição no texto da qualificação. A todos da banca fica meus sinceros agradecimentos.

Em especial agradeço ao meu orientador Professor Valdemarin (Mario) pela excelente contribuição no meu texto, e, sobretudo, na sua maneira de nos orientar, sendo, verdadeiramente, um companheiro preocupado com a elevação do conhecimento dos seus orientandos. Com Mário aprendi muito. Sou muito grato a você, querido Mario.

Por último agradeço imensamente aos trabalhadores e trabalhadoras do Ceará e do Brasil que, através da sua contribuição, via Governo do Estado do Ceará, possibilitou a minha liberação do trabalho, visto que, pela primeira vez na vida, pude passar um ano estudando, sem a necessidade de trabalhar.

## RESUMO

A relação público/privado e, por conseguinte, a mercantilização, apresenta-se como um dos fatores predominantes para a promoção das políticas educacionais no Brasil. Percebemos que, no entorno dessa questão, grupos com distintos interesses educativos e sociais se posicionaram junto ao Estado na defesa de seus projetos para a escola e a formação dos indivíduos. Ao longo do último século e no começo deste, o próprio conceito de educação pública vivencia modificações, escapando da ideia mais comum de público como algo restrito à esfera estatal. Tais elementos se manifestam na legislação da área, ressaltando-se, aqui, o Plano Nacional de Educação, foco do presente estudo. Ao tomarmos este documento como centralidade de nossa investigação, traçamos como objetivo analisar, no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005), a metamorfose da relação público/privado que culmina na dinâmica de mercantilização do setor educativo, considerando, ainda, seu evoluir histórico no cenário educacional brasileiro desde os anos de 1930. Realizamos, para tanto, um estudo teórico-bibliográfico perspectivado pela ontologia marxiano-lukasciana, o que nos levou a considerar, em primeiro plano, o nexu trabalho-capital-Estado como o conteúdo embrionário dos rumos da publicização/privatização e mercantilização educativa no país. Fincados sobre estas bases, realizamos o exame sobre textos e documentos, dividido este em quatro momentos: no primeiro, efetivamos um decurso sobre documentos institucionais relacionados à política educacional brasileira: Constituições, LDBs, PNEs, decretos e leis complementares; no segundo, refletimos teoricamente sobre a produção de alguns autores que examinam no plano histórico a educação brasileira, tais como: Teixeira (1956); Azevedo (1958); Saviani (2005; 2010; 2015); Romanelli (2014); no terceiro, tratamos sobre os atuais direcionamentos apontados à escola no corrente processo de expansão do capital em crise, servindo-nos como aporte os documentos do Banco Mundial (1990; 1993; 2000) e as contribuições de autores como Mészáros (2011); Leher (1999); Jimenez (2010); Mendes Segundo (2005), entre outros; o quarto e último momento, dedicamos atenção de forma mais detalhada, à análise do PNE (2014-2024) contemplando suas metas e estratégias, identificando sua relação com o movimento privatizante da educação nacional, buscando apresentar que o elaborador teórico desse plano são as organizações ligadas ao capital: Todos pela Educação; Confederação Nacional da Indústria; Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; público/privado; crise estrutural do capital; mercantilização da educação; Estado.



## SUMMARY

The public-private relationship, and thus mercantilization, is one of the predominant factors for the promotion of educational policies in Brazil. We noticed that, in the context of this issue, groups with different educational and social interests positioned themselves with the State in the defense of their projects for school and the formation of individuals. Throughout the last century and at the beginning of this century, the very concept of public education experiences modifications, escaping from the most common idea of the public as something restricted to the state sphere. These elements are manifested in the legislation of the area, highlighting here the National Education Plan, the focus of the present study. In taking this document as the centrality of our research, we set out to analyze, in the National Education Plan (Law 13,005), the metamorphosis of the public / private relationship that culminates in the commercialization dynamics of the educational sector, considering also its historical evolution in Brazilian educational scenario since the 1930s. We have carried out a theoretical-bibliographic study of the Marxian-Lukastian ontology, which has led us to consider, in the first plane, the work-capital-state nexus as the embryonic content of the directions of publicity / privatization and educational mercantilization in the country. Underpinned on these bases, we carried out the examination on texts and documents, divided into four moments: in the first, we conducted a course on institutional documents related to the Brazilian educational policy: Constitutions, LDBs, PNEs, decrees and complementary laws; In the second, we reflect theoretically on the production of some authors who examine the Brazilian education in history, such as: Teixeira (1956); Azevedo (1958); Saviani (2005; 2010; 2015); Romanelli (2014); In the third one, we deal with the current orientations pointed to the school in the current process of expansion of the capital in crisis, serving us as inputs the World Bank documents (1990, 1993, 2000) and the contributions of authors like Mészáros (2011); Leher (1999); Jimenez (2010); Mendes Segundo (2005), among others; The fourth and last moment, we pay a particular and close attention to an analysis of the PNE (2014-2024), contemplating its goals and strategies, identifying its relation with the privatizing movement of national education, seeking to present that the theoretical elaborator of this plan are the organizations linked to capital: All for Education; National Confederation of Industry; National Forum of Free Initiative in Education.

Keywords: National Education Plan; public / private; structural crisis of capital; mercantilization of education; State

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Evolução do número de matrículas da educação superior pública e privada: 1964-2014.....	107
Gráfico 2 - Gastos do Governo Federal com Fies (2004 - 2014), em Bilhões. ....	109
Gráfico 3 - Renúncia fiscal para o PROUNI: Valores em reais que o governo federal deixou de arrecadar entre 2006 e 2016. ....	110

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Guia de Tecnologias Educacionais.....	96
Tabela 2 - Participação dos grupos Abril Educação, Santillana, Positivo e Pearson no PNLD – Ensino Fundamental e Médio em 2013, 2014, 2015 e 2016 em relação aos gastos totais do MEC (em R\$).....	101
Tabela 3 - Municípios identificados que adotaram sistema privado de ensino em 2013 – por empresa. ....	102
Tabela 4 - Evolução das matrículas da educação superior brasileira por categoria administrativa (pública e privada) – 1964-1994. ....	104
Tabela 5 - Evolução do número de instituições e de matrículas da educação superior por categoria administrativa (público e privada) – 1994 a 2006.....	105
Tabela 6 - Evolução do número de instituições e de matrículas da educação superior por categoria administrativa (público e privada) – 2006 - 2014. ....	106
Tabela 7 - Médias nacionais para o IDEB de 2015 a 2021. ....	196
Tabela 8 - Notas do IDEB referente à educação básica do período de 2007 a 2015.....	197

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.

ABE	Associação Brasileira de Educação.
ADUFRJ	Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização.
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior.
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.
BM	Banco Mundial.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
CAQ	Custo Aluno Qualidade.
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial.
CF	Constituição Federal.
CFE	Conselho Federal de Educação.
COLEMARX	Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação.
CONAE	Conferência Nacional de Educação.
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação dos Estados e Distrito Federal.
CNE	Conselho Nacional de Educação.
CNI	Confederação Nacional da Indústria.
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos.
EAD	Educação à Distância.
EC	Emenda Constitucional.
EJA	Educação de Jovens e Adultos.
EM	Exposição de Motivos.
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes.
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio.
EPT	Educação Profissional Técnica.
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
FNE	Fórum Nacional de Educação.

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio.
GREPPE	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais.
GT	Grupo de Trabalho.
IEL	Instituto Euvaldo Lodi.
IES	Instituições de Ensino Superior.
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior.
IFETs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.
IMO	Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário.
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
LOES	Lei Orgânica do Ensino Secundário.
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado.
MEC	Ministério da Educação.
MP	Medida Provisória.
NEBA	Necessidades Básicas de Aprendizagem.
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
OMC	Organização Mundial do Comércio.
ONU	Organização das Nações Unidas.
OS	Organização Social.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento.
PAR	Plano de Ações Articuladas.
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação.
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola.
PIB	Produto Interno Bruto.
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência.
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.
PL	Projeto de Lei.
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil.
PNE	Plano Nacional de Educação.
PNLD	Programa Nacional de Livros Didáticos.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e do Caribe.
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao ensino Técnico e Emprego.
PROUNI	Programa Universidade para Todos.
PRU	Educação Primária Universal.
PSD	Partido Social Democrático.
PT	Partido dos Trabalhadores.
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica.
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.
SEB	Sistema Educacional Brasileiro.
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.
SNE	Sistema Nacional de Educação.
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
SESI	Serviço Social da Indústria.
TCE	Tribunal de Contas do Estado.
TCH	Teoria do Capital Humano.
TPE	Todos pela Educação.
UAB	Universidade Aberta do Brasil.
UECE	Universidade Estadual do Ceará.
UDN	União Democrática Nacional.
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.
UNIP	Universidade Paulista.
USP	Universidade de São Paulo.
USAID	Agência de Desenvolvimento Internacional.
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1. ELEMENTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E OS DESAFIOS PARA UM PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO .....</b>	<b>17</b>
1.1 Transformações políticas e econômicas no Brasil: caminhos para uma reforma educacional ..	17
1.2 Revolução de 1930: as bases políticas e as primeiras reformas da educação nova .....	19
1.3 Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: contexto histórico .....	22
1.4 Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: base para mudanças na concepção de educação no Brasil.....	24
1.5 Igreja Católica, educação e o Manifesto: ações e reações.....	35
1.6 Legislação Educacional pós Revolução de 1930: esboços legais para um PNE.....	39
1.7 Lei de Diretrizes e Bases da Educação: pressupostos políticos e ideológicos.....	47
1.8 Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 4024/61 .....	52
1.9 A reforma da educação na ditadura Civil-Militar e a “ajuda” internacional.....	55
<b>2. AS TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS DO CAPITAL: FUNDAMENTOS DAS REFORMAS PRODUTIVA, ESTATAL E EDUCACIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>59</b>
2.1 De cíclicas a estrutural: a natureza das crises do capital .....	59
2.2 O “novo” Estado do capital e a relação público / privado no Brasil .....	69
2.3 A reforma educacional a partir dos anos de 1990: diretrizes globais e adaptação local.....	79
2.4 Educação: de complexo universal (direito) a mercadoria - serviço .....	86
2.5 Mercantilização da educação brasileira: os avanços dos grupos privados.....	94
<b>3. OS EMPRESÁRIOS E A REFORMA CLASSISTA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA .....</b>	<b>113</b>
3.1 As reformas da educação brasileira sob a lógica das frações do capital nacional .....	114
3.2 Reforma do Ensino Superior no governo Lula e o papel dos representantes do capital.....	118
3.3 A reforma da educação superior, segundo a CNI.....	123
3.4 Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação: A educação-mercadoria e a reforma do ensino superior. ....	133
3.5 Movimento Todos pela Educação: Pressupostos da mercantilização da educação básica .....	140
3.6 Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE: um projeto de classe .....	149
3.7 O Plano de Desenvolvimento da Educação e os empresários do setor educativo .....	155
<b>4. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): MATERIALIZAÇÃO DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>164</b>
4.1 Contexto histórico do PNE: mudanças políticas e a CONAE. ....	164



4.2 Os Artigos do PNE: formulações privatizantes .....	172
4.3 As Metas do PNE: dividindo as categorias para a análise .....	179
4.4 O PNE e as etapas e modalidades de ensino da educação básica. ....	181
4.5 Sobre o ensino superior no PNE.....	200
4.6 Formação e valorização dos profissionais da educação: o que diz o PNE .....	204
4.7 As metas do PNE sobre Gestão democrática e financiamento da educação.....	209
4.8 A mercantilização do setor educativo materializada no PNE: relação com as propostas dos agentes do capital .....	213
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>229</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>234</b>

## INTRODUÇÃO

O primeiro impulso de nossa pesquisa apontava para a análise sobre a forma pela qual o atual Plano Nacional de Educação (PNE – 2014/2024) expressava o fenômeno da privatização da educação, no atual contexto de crise do capital. Contudo, o avanço de nossos estudos sobre a temática permitiu perceber esse processo numa outra variável, tornando imperativo o exame não somente do processo de privatização da educação, mas da própria relação entre o público e o privado ao longo da história da educação brasileira, sobretudo a partir dos anos de 1930.

Nesse sentido, percebemos a existência de alguns elementos essenciais, a exemplo da forma como o próprio conceito de público tem se apresentado historicamente, a diferenciação entre o público, o privado e o estatal, além da distinção conceitual de privatização, publicização e mercantilização.

Identificamos, assim, que o conceito de público tem se modificado ao longo das últimas décadas, sobressaindo-se duas visões preponderantes: uma que apresenta a coisa pública em oposição ao que é restrito ao indivíduo. Neste caso, público se refere a tudo que é coletivo, em que toda educação coletiva, seja ela oferecida pelo poder público ou por instituições privadas, é considerada como pública; noutra visão que se destaca, o público tem se apresentado em oposição ao que é privado. Assim, a educação pública diz respeito àquela oferecida e organizada pelo Estado, em oposição à educação oferecida e organizada por instituições privadas.

Esse processo tem se materializado na legislação educacional (Constituições, leis orgânicas, lei de diretrizes e bases, planos nacionais de educação, decretos e portarias) ao longo dos anos, principalmente a partir da década de 1930, de várias formas. Podemos identificar na Reforma Francisco Campos, de 1931, o processo através do qual o ensino privado, sobretudo, o ensino secundário, é equiparado ao ensino público na medida em que se generalizou o ensino nas instituições privadas, materializando-se no processo de publicização do ensino privado. Já na primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação (Lei 4024/61), aprovada depois de muitos anos de embates, fica exposto o caráter privatizante da educação, uma vez que as entidades de ensino privado, inclusive as instituições confessionais, se articularam e garantiram nessa lei instrumentos legais de financiamento da educação privada através do poder público.

Tal fato continua expresso atualmente, principalmente a partir da década de 1990, quando o papel do Estado é modificado em resposta à crise estrutural do capital. Neste período, a relação entre a esfera pública e privada é redefinida, em especial no que diz respeito à garantia das políticas sociais universais, entre elas, a de educação. Assim, alguns serviços públicos são considerados como não sendo mais exclusivos do Estado, passando a execução às entidades privadas, mas com recursos públicos. Presenciamos, então, uma complexificação da relação público e privado, no âmbito educacional, no qual se reflete, ao mesmo tempo, o processo de privatização e publicização da educação, processos esses que levam à mercantilização da educação pública. Portanto, não se trata apenas de um fenômeno, mas de um conjunto de elementos imbricados que expressam a relação público e privado, em primeiro plano e a relação trabalho/capital num plano mais fundamental.

No campo educacional, essa relação (público/privado) historicamente se revela ao lado da ideia de Plano de Educação, e, de certa forma, no próprio interior do Plano, através dos artigos, metas e estratégias. A primeira ideia de Plano Nacional de Educação surgiu na década de 1930, a partir dos pioneiros da educação nova, sendo expressa no Manifesto de 1932, no qual se defendia o planejamento da política educacional, abarcando todas as etapas de ensino através de um plano de educação articulado. Essa ideia de Plano, conforme Saviani (2011), aproxima-se da ideia de criação de um sistema nacional de educação.

Em termos de legislação, o Plano Nacional de Educação apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, quando esta, no artigo 152, estabeleceu a elaboração de um Plano, correspondente a todos os graus e ramos de ensino a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e enviado para aprovação do Congresso Nacional. Em razão do fechamento do Congresso pelo Governo Federal, este Plano acabou não sendo aprovado. Somente na LDB de 1961, é que a ideia de PNE volta a fazer parte da legislação educacional. Porém, este Plano se reduziu à distribuição de recursos, sendo caracterizado mais como um plano contábil do que propriamente um plano de educação. Durante as décadas seguintes, surgiram vários planos educacionais, sem, no entanto, apresentarem as características de planos educacionais conforme os Pioneiros da educação haviam definido.

O sentido impresso pelos Pioneiros à educação e a um Plano a ela referente, ressurgem com a aprovação da Constituição de 1988, em especial no seu artigo 214, e na Lei de Diretrizes e Bases 9394/96, artigo 9, inciso I. A LDB incumbiu à União a elaboração do Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Por sua vez, o artigo 87, parágrafo primeiro, estipulou o prazo de um ano, a partir da

publicação da Lei, para a União encaminhar ao Congresso Nacional o referido Plano com as diretrizes e metas para os próximos dez anos, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Nesse contexto, o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou o PNE 2001/2010, através da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Este Plano, na esteira do que já vinha acontecendo com praticamente toda a legislação educacional, é estruturado a partir das imposições da ideologia neoliberal sob a influência dos organismos internacionais, no âmbito das políticas educacionais dos países ditos de economia periférica, lugar que compete ao Brasil.

No caso do atual Plano Nacional de Educação, este foi instituído pela Lei nº 13.005, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff em junho de 2014. Esse Plano estabelece diretrizes, estratégias e metas de ações para o enfrentamento dos problemas no campo educacional. Como previsto em lei, o PNE tem vigência de 10 anos, sendo válido até 2024. O referido Plano foi aprovado depois de muitos debates, impasses e modificações, com atraso aproximado de quatro anos, já que o prazo de vigência do PNE anterior havia se esgotado em 2010.

Elegemos, portanto, como documento central de nossa investigação o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005) e estabelecemos como objetivo analisar, no referido Plano, a metamorfose da relação público/privado que culmina na dinâmica de mercantilização do setor educativo, considerando, ainda, seu evoluir histórico no cenário educacional brasileiro desde os anos de 1930.

Para melhor compreendermos a relação entre o público e o privado no tocante à política educacional e como essa relação se expressa no atual PNE, levantamos algumas indagações: como a educação pública e estatal e a educação privada foram orientadas, historicamente no Brasil? De que forma o poder público, através da política educacional, realizou suas ações em sintonia com interesses privados? Diante da crise estrutural do capital e a redefinição do papel do Estado, como tem se materializado a relação entre o público e o privado na política educacional, mais especificamente no atual Plano Nacional de Educação?

Diante desses questionamentos, delineamos caminhos e estratégias para alcançar nosso objetivo, tendo em vista que o fenômeno a ser analisado constitui-se numa concretude de múltiplas determinações<sup>1</sup>. Assim posto, a mera descrição exterior do mesmo não é

---

<sup>1</sup> “O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, a unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda

suficiente para entendermos o movimento da sua dinâmica interna, isto é, não apenas a compreensão do fenômeno na sua *essência*, mas da relação desta com a *aparência* exterior que este assume na sua imediaticidade.

Utilizando-se desse pressuposto foi que Marx, ao elaborar sua crítica à Economia Política, teve de vencer as aporias teórico-metodológicas da ciência econômica na elaboração do seu próprio método (onto-método) que se constitui, num primeiro momento, da *pesquisa* das relações sociais burguesas a partir da sua análise histórica, e, em seguida, num segundo momento, da *exposição* sistemática destas relações na forma de categorias. Todavia, esses dois momentos referem-se à articulação do movimento de duas realidades distintas: o movimento histórico e o movimento interno do pensamento<sup>2</sup>.

A especificidade do método de Marx, ao qual nos afiliaremos para a pesquisa em curso, consiste em compreender que a representação teórica do objeto não está diretamente submetida à reprodução direta do movimento histórico, mas que esta reprodução aparece mediada pelo movimento interno do pensamento. As categorias, portanto, se por um lado são a reprodução abstrata do processo histórico, por outro, devem ser apresentadas tendo em vista as suas próprias conexões internas que obedecem ao movimento interno do pensamento lógico.

Nesse sentido, as categorias marxianas se constituem, ao mesmo tempo, de um duplo caráter: elas são ontológicas e reflexivas. Elas são ontológicas, pois são a reprodução do real e sua existência não depende do conhecimento que temos delas<sup>3</sup>; ao mesmo tempo, elas

---

que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. [...]” (MARX, 1982, p. 14).

<sup>2</sup> “Quando estudamos um dado país do ponto de vista da Economia Política, começamos por sua população, sua divisão em classes, sua repartição entre cidades e campo, na orla marítima; os diferentes ramos da produção, a exportação e a importação, a produção e o consumo anuais, os preços das mercadorias, etc. Parece que o correto é come pelo real e pelo concreto, que são a pressuposição prévia e efetiva; assim, em Economia, por exemplo, começar-se-ia pela população que é a base e o sujeito do ato social de produção como um todo. No entanto, graças a uma observação mais atenta, tomamos conhecimento de que isso é falso. A população é uma abstração, se desprezamos, por exemplo, as classes que a compõem. Por seu lado, essas classes são uma palavra vazia de sentido se ignoramos os elementos em que repousam, por exemplo: o trabalho assalariado, o capital, etc. Estes supõem a troca, a divisão do trabalho, os preços, etc. O capital, por exemplo, sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem o preço, etc., não é nada. Assim, se começássemos pela população, teríamos uma representação caótica do todo, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a conceitos cada vez mais simples; do concreto idealizado passaríamos a abstrações cada vez mais tênues até atingirmos determinações as mais simples. Chegados a esse ponto, teríamos que voltar a fazer a viagem de modo inverso até dar de novo com a população, mas desta vez não com uma representação caótica de um todo, porém com uma rica totalidade de determinações e relações diversas”. (MARX, 1982, p. 14).

<sup>3</sup> “A mais simples categoria econômica, suponhamos, por exemplo, o valor de troca, pressupõe a população, uma população produzindo em determinadas condições e também certos tipos de famílias, de comunidades ou Estados. O valor de troca poderia existir de outro modo senão como relação unilateral, abstrata de um todo vivo e concreto já dado”. (MARX, 1982, p. 14-15)

são reflexivas na medida em que, a partir do pensamento, da análise teórica, o homem toma conhecimento delas e de suas relações internas.

Entendemos, assim, que as categorias são a reprodução teórica da realidade concreta no seu *devir* histórico e, depois de descobertas, são ordenadas de acordo com a hierarquia lógica do pensamento. Nestes termos, não é o sujeito quem determinará antecipadamente o caminho da exposição teórica do objeto, mas é o próprio objeto, na medida em que a análise histórica possibilita a exposição da sua dinâmica interna, que vai se apresentando a si mesmo, ou seja, é a própria sociabilidade quem se apresenta não apenas como objeto, mas que também dispõe dos mecanismos metodológicos que tornam possível a exposição lógica deste na medida em que, como reprodução das relações sociais, as categorias só podem ser logicamente apresentadas quando estas relações aparecem historicamente na sua forma mais desenvolvida<sup>4</sup>.

Fincados sobre estas bases, escolhemos como percurso metodológico o estudo teórico-bibliográfico, realizando o exame sobre textos e documentos, dividido este em quatro momentos: no primeiro, efetivamos um decurso sobre documentos institucionais relacionados à política educacional brasileira: Constituições, LDBs, PNEs, decretos e leis complementares; no segundo, refletimos teoricamente sobre a produção de alguns autores (com suas devidas especificidades) que examinam no plano histórico a educação brasileira, tais como: Teixeira (1956); Azevedo (1958); Saviani (2005; 2010; 2015); Romanelli (2014); Rocha (1990); no terceiro, tratamos sobre os atuais direcionamentos apontados à escola no corrente processo de expansão do capital em crise, servindo-nos como aporte os documentos do Banco Mundial (1990; 1993; 2000) e as contribuições de autores como Mézáros (2011); Leher (1999); Jimenez (2010); Mendes Segundo (2005), entre outros; o quarto e último momento,

---

<sup>4</sup> “O dinheiro pode existir, e existiu historicamente, antes que existisse o capital, antes que existissem os Bancos, antes que existisse o trabalho assalariado. Desse ponto de vista, pode-se dizer que a categoria mais simples pode exprimir relações dominantes de um todo menos desenvolvido, ou relações subordinadas de um todo mais desenvolvido, no sentido que se expressa em uma categoria mais concreta. Nessa medida, o curso do pensamento abstrato que se eleva do mais simples ao mais concreto corresponde ao processo histórico efetivo. [...] Além disso, embora o dinheiro tenha, muito cedo e por toda parte, desempenhado um papel, não assume papel de elemento dominante na Antiguidade senão de modo unilateral e em determinadas nações – as nações comerciais. E mesmo na Antiguidade mais culta, entre os gregos e os romanos, não atinge seu completo desenvolvimento, que se pressupõe existir na moderna sociedade burguesa, a não ser no período de sua dissolução. Essa categoria, que é, no entanto bem simples, só aparece, portanto, historicamente, com todo o seu vigor nos Estados mais desenvolvidos da sociedade. E o dinheiro não entrava de modo nenhum em todas as relações econômicas; assim, no Império Romano, na época do seu perfeito desenvolvimento, permaneceram como fundamentais o imposto e as entregas em produtos. O sistema do dinheiro, propriamente dito, encontrava-se completamente desenvolvido apenas no exercito, e jamais atingiu a totalidade do trabalho”. [...]. (MARX, 1982, p. 15-16)

dedicamos atenção de forma mais detalhada, à análise do PNE (2014-2024) contemplando suas metas e estratégias, buscando identificar sua relação com o movimento privatizante da educação nacional.

É oportuno ressaltar que o nosso trabalho se vincula a um conjunto de produções acadêmicas, à luz do referencial teórico marxiano, a partir da Linha Marxismo, Educação e Luta de Classes, situado na Universidade Federal do Ceará, e o Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário – IMO da UECE. Tais linhas de pesquisas já algum tempo vem apontando os impactos da crise estrutural do capital sobre todas as esferas da sociabilidade, sobretudo à educação; o papel do Banco Mundial na reestruturação do capital; as diretrizes da política de Educação para Todos definidas pelos organismos multilaterais, cujo principal proponente é o Banco Mundial; da relação entre o poder público e o empresariado em prol da educação para o mercado, entre outros. Nos somaremos, portanto, a esse conjunto de produções acadêmicas, em que, de algum modo, se aproxima do nosso objeto de pesquisa.

A exposição da pesquisa foi elaborada em quatro capítulos. O primeiro capítulo traz os elementos históricos da relação público e privado na educação brasileira no século XX, com foco na legislação educacional, além de explicitar o processo de construção do PNE. Em vista disso, buscamos entender os processos econômicos, políticos e sociais que influenciaram as reformas educacionais no início do Século XX, resultando na reforma do ensino realizada no início da década de 1930 e no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932. Trouxemos, ainda, a análise do *Manifesto dos Pioneiros* e a reação da igreja católica a este, por entender que o debate educacional que sucedeu este período, envolvendo a defesa da educação pública e estatal, de um lado, e a defesa da educação confessional e privada, de outro, teve como momento fundante esses dois aspectos. Dessa forma, tentamos explicitar os rebatimentos dessa polêmica na legislação educacional do período correspondente às décadas de 1930 até 1970.

No capítulo dois, buscamos compreender as transformações globais do capital e as implicações para as reformas educacionais ocorridas no Brasil, tendo como perspectiva os impactos da crise estrutural do capital no programa de reforma do estado brasileiro, a partir da década de 1990, e na redefinição do papel da educação, sob as orientações dos organismos internacionais. Dentro desse contexto, identificamos uma maior complexificação da relação entre público e o privado, no tocante à política educacional, sendo expresso no processo de privatização e publicização da educação nacional, fortalecendo o processo de mercantilização

da educação. Neste sentido, percebemos que a relação público e privado estava, mais uma vez, se modificando de acordo com as exigências da própria reprodução do capital.

Tratamos, no capítulo três, do processo de mercantilização da educação nacional a partir dos interesses e contradições das frações da burguesia, representantes dos capitais parciais, tais como: Movimento Todos pela Educação (TPE), Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação, considerando que essas entidades formularam propostas educacionais, em consonância com as determinações dos organismos internacionais, para a educação brasileira ao longo dos últimos anos, as quais foram incorporadas na legislação brasileira, mesmo antes da aprovação do atual PNE.

Por último, apresentaremos o PNE atual, buscando analisar a materialidade da mercantilização da educação, expressa nos documentos descritos no capítulo três, sobre o Plano de educação. Além disso, mostraremos que o PNE atual expressou, também, o processo de privatização e publicização da educação brasileira iniciada, principalmente, a partir da década de 1990, conforme nossa análise no capítulo dois. Tais processos ficam evidentes tanto nos artigos quanto nas metas e estratégias do PNE. Dividimos a apresentação deste capítulo em quatro momentos distintos: primeiro, fizemos um breve histórico da ideia de plano de educação e o contexto de implementação do atual Plano; em seguida, analisamos os artigos que compõem o PNE, em que já apontamos algumas implicações da mercantilização da educação brasileira; no terceiro momento apresentamos as metas, os seus objetivos, indicadores e estratégias; por último, relacionamos as metas e estratégias do atual PNE com os documentos analisados no capítulo três, oriundos dos representantes do capital nacional, visando estabelecer a conexão entre tais documentos e o caráter mercantilista do atual Plano.

Por certo, o texto que ora apresentamos desvia-se do viés sintético (talvez superficial) ao qual grande parte das pesquisas, em especial em nível de Mestrado, se atrela na contemporaneidade. A extensão de nossa exposição se justifica na medida em que buscamos explorar, ao máximo possível, os fundamentos econômicos, sociais, culturais e políticos que circundam o fenômeno que escolhemos focar – a relação público / privado e mercantil da educação brasileira – e sua materialização no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005). Mesmo sob o risco de tornarmos longo o percurso expositivo, assumimos, ancorados em nosso referencial, o comprometimento com o tratamento de nosso objeto a partir da totalidade social na qual ele se insere, o que implica na maior aproximação com sua essência.



# **1. ELEMENTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E OS DESAFIOS PARA UM PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

Neste capítulo, discorreremos sobre as transformações sócio-econômicas no Brasil a partir de 1930 e suas repercussões no campo educacional. Contextualizado o cenário do país, buscaremos os fundamentos das reformas produzidas desde o período delimitado e suas conexões tanto com propostas educacionais de diferentes grupos e interesses quanto com a legislação da área. Mais especificamente, trataremos dos caminhos que levaram à proposição de um Plano Nacional de Educação, assentados sobre as disputas entorno da publicização e privatização da escola brasileira, capitaneadas por alguns de seus representantes nacionais e internacionais.

## **1.1 Transformações políticas e econômicas no Brasil: caminhos para uma reforma educacional**

O Brasil passou por um processo de transformação econômica, política e social a partir da segunda metade do século XIX, em que o modelo de desenvolvimento agrícola e exportador, tendo como principal produto o café, veio a ser substituído pela grande indústria<sup>5</sup> e pelo trabalho “livre” e assalariado, implicando em um processo de urbanização dos principais centros urbanos. Em suma, o polo dinamizador da produção aos poucos deixou de ser a zona rural para se estabelecer na zona urbana. Essas transformações implicaram numa reorganização de todas as esferas da sociedade, com desdobramentos no processo educacional.

No período colonial, a organização da produção, baseada na grande propriedade e no trabalho escravo, era voltada para a exportação de produtos para a Metrópole e para os centros comerciais europeus, servindo ao processo de acumulação primitiva de capital<sup>6</sup>, conforme esta é analisada por Marx (2013), no *Capital*. De início, a produção colonial se especializou em fornecer açúcar, tabaco e outros gêneros, posteriormente no fornecimento de

---

<sup>5</sup> A industrialização do Brasil não seguiu o processo de desenvolvimento clássico, que desenvolveu das corporações de ofícios, passando pela manufatura até a grande indústria, ou seja, o processo de desenvolvimento da indústria brasileira desenvolveu-se desde o seu início manifestando as relações de produção da grande indústria (SAVIANI, 2010).

<sup>6</sup> No Livro I do *Capital*, no capítulo 24 – A assim chamada acumulação primitiva-, Marx refere-se ao papel que as colônias (americanas, africanas e orientais) cumpriram no processo de acumulação primitiva do capital. Segundo ele, as exportações das colônias, ao lado dos processos estabelecidos no interior do modo de produção feudal, constituíram as bases que engendraram o processo de acumulação capitalista: “[...] Os tesouros espoliados fora da Europa diretamente mediante o saqueio, a escravização e o latrocínio refluíram à metrópole e lá se transformavam em capital. [...]”. (MARX, 2013, P. 823).

ouro, diamante e algodão e, na transição do período colonial e início do império, na produção de café (PRADO JUNIOR, 2012).

A evolução da industrialização do Brasil, controlada, desde a sua origem, pelos representantes dos países capitalistas centrais em parceria com os agentes internos, se deu no fortalecimento do comércio de exportação de matérias primas e importação de materiais acabados. Segundo assinala Fernandes (1976), o polo dinamizador da economia brasileira, nesse contexto, não foi a produção agrícola ou industrial. Na verdade, em razão do excedente econômico, devido à implantação de novas técnicas de produção, inclusive em algumas situações aparecendo o trabalho assalariado, mesmo tendo o trabalho escravo como forma hegemônica na produção, os produtores de café, aliados ao capital internacional, através de empréstimos, acumularam capital, que posteriormente garantiu a compra de equipamentos e maquinaria que, por sua vez, deram origem à produção industrial brasileira.

Segundo Freire (1993), três fatores contribuíram para a dinamização da economia do país, levando à industrialização e à implementação do capitalismo no Brasil: primeiro, o fim do tráfico de escravo, em 1850, pela Lei Eusébio de Queiroz; segundo, o êxito da exportação de café, possibilitando riquezas para uma nova aristocracia agrária, a qual através do acúmulo de dinheiro pode aplicar na produção de novos capitais; o terceiro fator diz respeito ao surgimento do trabalho assalariado facilitado com a emigração europeia a partir de meados do século XIX.

Saviani (2010) também concorda que o principal produto que permitiu a transição do escravismo para o trabalho assalariado na indústria foi o café. Para ele, devido às exportações de café para o exterior, conjugado com o comércio nas grandes cidades, a nova elite paulista obteve altos lucros, acumulando grandes quantidades de capital, possibilitando o surgimento das primeiras bases industriais em território nacional.

No entanto, Freire (1993) e Saviani (2010) afirmam que a atividade industrial brasileira se efetivou de fato a partir da Primeira Guerra Mundial, entre 1915 e 1919. A quantidade de empresas criadas nesse período, segundo Saviani (2010), chegou a 5.940, enquanto de 1890 a 1915, em 25 anos, foram criadas 6.946.

Em função do crescimento industrial, a quantidade de trabalhadores empregados nas fábricas, ou o operariado moderno brasileiro, aumentou proporcionalmente. Em 1920 eram 500 mil, chegando, em 1930, a 800 mil (SAVIANI, 2010).

Com o surgimento das fazendas de café, várias obras estruturais, ainda na Monarquia, foram implementadas, principalmente as estradas de ferro para o escoamento da

produção do café. As ferrovias, em vista disso, serviram não só para o escoamento da produção a custos mais baixos do café, mas também criaram as estruturas que favoreceram o processo de urbanização e industrialização do país, formando os principais centros urbanos. Com o aumento das empresas e dos trabalhadores, registra-se uma significativa concentração de pessoas em algumas cidades: “[...] no Distrito Federal a população passa de 522.651 em 1890 para 1.157.000 em 1920; São Paulo no mesmo período, pula de 64.934 para 579.033; e em Salvador, de 174.412 para 283.432” (BASBAUM, 1968, p. 140-141 *apud* SAVIANI, 2010, p.189).

Devido ao processo de modernização pelo qual o Brasil passava, as relações socioculturais se complexificaram, demandando mudanças significativas em todas as esferas sociais, inclusive na educação. Nesse contexto, o Estado brasileiro passou também por transformações cujo objetivo era adequar-se à modernização que permeava a sociedade da época.

Entretanto, conforme Romannelli (2014), nos países que estão em processo de industrialização ou modernização a educação escolar não consegue acompanhar o seu desenvolvimento. Isso porque, segundo a autora, a evolução da modernização, inclusive quando importada, exige “um dinamismo maior do sistema de produção e consumo”, implicando em dois processos: “[...] gera necessidades cada vez mais urgentes da absorção das camadas sociais não consumidoras, de um lado, e de qualificação de mão de obra, de outro”, provocando uma “inadequação do sistema educacional ao sistema econômico”. (ROMANELLI, 2014, p 25).

A autora (2014) advoga ainda que a evolução da urbanização, potencializada pela industrialização e o aumento da população nos centros urbanos, inseridas cada vez mais na civilização do consumo, atuou como elemento de pressão em prol da expansão do ensino. Em razão disso, o sistema educacional não correspondeu mais às necessidades da sociedade, passando, então, a ser um obstáculo do desenvolvimento do sistema econômico. Decorre daí que o setor econômico brasileiro passou a questionar o sistema educacional para este se adequar às suas necessidades, em especial a partir da década de 1930.

## **1.2 Revolução de 1930: as bases políticas e as primeiras reformas da educação nova**

Para Freire (1993) as contradições entre as forças produtivas do Brasil e as relações sociais de produção, durante os anos finais do século XIX e início do século XX, estão na base das transformações ocorridas no país, sobretudo com a revolução de 1930 e o fim da hegemonia dos setores agrários ligados à produção do café. Entretanto, a autora

ressalta que 1930 não deve ser visto como o momento de ruptura total entre as forças econômicas no poder, mas como um processo que possibilitou a industrialização do país facilitado pelas profundas mudanças na estrutura e funcionamento do Estado brasileiro. Tal processo foi fruto do surgimento contraditório de setores da elite que historicamente se contrapunham a qualquer mudança em todas as esferas, porém vinha se modernizando com a industrialização, aliada a outras facções menos conservadores do setor agrário.

Desse modo, a nova burguesia industrial, em aliança com setores das camadas médias e da classe dominante de alguns Estados, com o apoio de setores das Forças Armadas e de ex-participantes do movimento tenentista<sup>7</sup>, rompeu com o pacto político da época, expresso na política do café com leite, contribuindo para os eventos que se refletiram na Revolução de 1930. Esse processo expressou a ascensão de uma nova classe dominante no país, representando os interesses hegemônicos da burguesia industrial e de setores médios da sociedade.

Ao mesmo tempo em que o processo de industrialização e urbanização do Brasil se desenvolvia, crescia em todo o território a pressão por uma educação pública que atendesse todas as camadas sociais. Setores médios da sociedade, em consonância com o surgimento da burguesia industrial, e a própria classe trabalhadora que vinha se desenvolvendo neste processo, passaram a exigir que o Estado garantisse uma educação de qualidade para todos. Contudo, o sistema de ensino do país não correspondia às novas demandas exigidas pela modernização, conforme explicamos acima.

Além disso, desde o início do império, o ensino se configurou de forma dual, visto que o ensino secundário e superior eram destinados para as camadas médias e à classe dominante, enquanto o ensino primário e profissionalizante estava voltado às classes populares. Esse processo foi reforçado pela nova constituição da primeira república brasileira, que, sob o prisma do federalismo, acentuou no âmbito da legislação educacional, o dualismo do ensino.

O artigo 35 da Constituição de 1891, nos itens 3º e 4º, delegou a União “criar instituições de ensino superior e secundário nos estados”, além de “prover a instrução secundária no Distrito Federal”. Esse dispositivo implicou na responsabilidade dos estados no

---

<sup>7</sup> O movimento tenentista foi uma série de acontecimentos envolvendo setores militares, de baixa e média patente, durante as primeiras décadas do século XX, em que além de reivindicações relacionadas ao próprio movimento, no qual denunciavam os maus tratos dos oficiais, defendiam avanços na política brasileira, tais como: fim do voto de cabresto, portanto, defendiam o voto aberto; voto secreto; combate à corrupção administrativa; liberdade de imprensa e pensamento; melhorias da educação pública, entre outras (FREIRE, 1993). Algumas revoltas se dão neste período envolvendo os setores militares, com destaque para a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana em 1922, e a Coluna Prestes iniciada em 1924.

oferecimento de educação primária, dando continuidade aos mesmos dispositivos do Ato Adicional de 1834. Conseqüentemente, aumentou a desorganização do ensino, visto que cada estado ou município organizou os seus respectivos sistemas de ensino levando em consideração, na maioria dos casos, somente as questões locais ou regionais, sujeitos as circunstâncias econômicas e políticas regionais. Este dualismo impossibilitou, na prática, a construção de um sistema educacional articulado em todo país. (SAVIANI, 2010).

Nesse contexto, várias reformas educacionais foram implementadas no país, desde a década de 1890 até a década de 1920, tanto em nível Federal como Estadual. Segundo Saviani (2010), naquele período ocorreram seis reformas da educação em âmbito Federal e oito reformas nos Estados. Dessas reformas, destacam-se a reforma dos grupos escolares do estado de São Paulo, no início da primeira República, e a reforma dirigida por Fernando de Azevedo no Distrito Federal, em 1928, na qual já se apontava para uma nova perspectiva de educação, expressa posteriormente no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, do qual trataremos mais a frente.

Todas essas reformas, contudo, não lograram êxito, visto que ficaram circunscritas às modificações dos sistemas de ensinos locais, ou mesmo não rompendo com o dualismo de ensino, restringindo-se, desta maneira, a reformas parciais.

A primeira reforma orgânica da educação brasileira se dá após a Revolução de 1930, no governo provisório de Getúlio Vargas. Este, após ser empossado, criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, nomeando para o cargo o mineiro Francisco Campos, que em parceria com Mário Casassanta, havia dirigido a Reforma da Instrução Pública de Minas Gerais. De acordo com Saviani (2010), Francisco Campos era adepto das ideias novas que vinham sendo desenvolvidas no Brasil, a partir dos anos 1920.

É nesse período que o conflito entre os católicos e os defensores das ideias novas na educação se agudizam, tomando conotações públicas. Esse processo é expresso na saída dos católicos da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1932, e, por sua vez, na fundação da Confederação Católica Brasileira de Educação, em 1933. Aparentemente esse conflito se dá entorno da defesa, feita pelos católicos, do ensino religioso nas instituições oficiais de ensino. No entanto, como veremos posteriormente, os católicos defendiam, na prática, a exclusividade do ensino nos seus estabelecimentos, em detrimento das escolas estatais. O conflito entre os dois grupos ganha nova conotação a partir da publicação do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, do qual trataremos a seguir.

### 1.3 Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: contexto histórico

O contexto educacional que antecede o lançamento do *Manifesto* remonta a década de 1920. Além das reformas educacionais desse período, ocorreu outro fato relevante para a educação brasileira: a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE). Esta, fundada em 1924, no Rio de Janeiro, tornou-se o principal instrumento de organização, mobilização e articulação da intelectualidade brasileira no tocante à problemática da educação. Os fundadores da ABE tinham como objetivo sensibilizar o poder público e os educadores dos problemas estruturais da educação e das medidas concretas que deveriam ser adotadas para resolução desses problemas.

Para Freire (1993), a ABE e o surgimento das conferências marca um momento importante da sociedade civil em defesa da educação pública de modo geral e do ensino escolar, em particular.

Dentro da ABE se formaram dois grupos que polemizaram o debate educacional do Brasil durante as próximas décadas. Por um lado, estavam presentes alguns católicos leigos que vinham se articulando desde o início da república, visando recuperar o espaço perdido com o fim do ensino religioso nas escolas oficiais. Por outro lado, se organizaram entorno da ABE os principais intelectuais, sobretudo liberais da classe média, que defendiam novas ideias educacionais, participando, inclusive, de várias reformas da educação no âmbito dos Estados e Distrito Federal. Os integrantes desse setor são os precursores do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, lançado em 1932.

A ABE organizou várias Conferências Nacionais de Educação a partir da década de 1920, que propiciaram importantes espaços de debates e de divulgação das novas ideias educacionais, além de expressar os conflitos envolvendo os católicos e renovadores, expondo questões cruciais, como a gratuidade e obrigatoriedade do ensino, a laicidade, a coeducação e o Plano Nacional de Educação.

A IV Conferência de educação, realizada em 1931, conforme relata Saviani (2010), foi a mais marcante entre todas, sendo possível destacar dois aspectos dessa Conferência. Primeiro, a participação do Governo Federal na conferência, com a presença do Ministro da Educação e Saúde Pública, Francisco Campos, e o comparecimento do Presidente da República, Getúlio Vargas. O segundo aspecto diz respeito ao fato de que o Governo Federal, através do seu Ministro, encarregou à Conferência o papel de elaborar uma proposta de educação visando *fixar as bases e as diretrizes educacionais do país*. Diante da atribuição, delegada pelo Governo Federal, os membros da Conferência, analisando a impossibilidade

objetiva de assumirem essa responsabilidade, em razão dos debates ocorridos entorno da polêmica do ensino leigo e da escola pública, resolveram encaminhar a questão para a próxima conferência que seria realizada no ano seguinte – 1932. Para isso, incumbiu-se a Carlos Alberto Nóbrega da Cunha a tarefa de redigir o documento a ser apresentado na V Conferência Nacional de Educação. Este, aceitando a incumbência, designou Fernando de Azevedo, ambos representantes das novas ideias educacionais, a missão de redigir o documento solicitado pela IV Conferência (SAVIANI, 2010).

Fernando de Azevedo redigiu o documento, em forma de Manifesto, no período de dois meses, conforme o prazo determinado, contendo uma síntese das principais ideias educacionais que os defensores das ideias novas acenavam desde a década de 1920. Esse documento, conforme Saviani (2010), é o primeiro a ser produzido no Brasil apontando para a necessidade de construção de um Sistema Nacional de Educação.

O Manifesto foi lançado no dia 19 de março de 1932, sendo subscrito por 26 signatários, dentre os quais se destacam Fernando de Azevedo, autor do texto, Lourenço Filho e Anísio Teixeira.

Os componentes dessa tríade são considerados os maiores defensores e divulgadores das ideias da *Escola Nova* no Brasil. Os mesmos já despontam na década de 1920, assumindo cargos em várias esferas de governos, realizando reformas educacionais que já sinalizavam para as novas ideias que defenderiam posteriormente. Cada um contribuiu com uma área específica – psicológica, sociológica e filosófica - da Escola Nova. Fernando de Azevedo, formado em Direito, colaborou com as bases sociológicas da educação escolanovista. Ele assumiu, em 1927, o cargo de diretor geral da Instrução Pública do Distrito Federal, realizando a reforma da instrução pública considerada a primeira nos moldes das ideias da Escola Nova.

Lourenço Filho, embora formado em direito, resolveu assumir o magistério, construindo as bases da Psicologia e, de certo modo, da Biologia ligada à educação brasileira. Entre 1922 e 1923, ele dirigiu a reforma da instrução pública do estado do Ceará e, entre 1931 e 1932, do estado de São Paulo. Anísio Teixeira, assim como os outros dois, formou-se em Direito, não exercendo a profissão, optou pelo magistério e foi o construtor das bases filosóficas e políticas do novo movimento educacional. Assumiu, em 1924, o posto de diretor da Instrução Pública do Estado da Bahia e em 1931 assumiu o cargo de diretor geral da Instrução Pública do Distrito Federal.

#### **1.4 Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: base para mudanças na concepção de educação no Brasil.**

A escola nova, tal como foi denominada no Brasil, é um fenômeno que se verifica mundialmente, pelo menos desde meados do século XIX. Ponce (2010) defende que o surgimento dessa nova vertente educacional estava estritamente relacionada com as transformações políticas e a organização da produção ocorridas na sociedade moderna. Do ponto de vista político, conforme Ponce (2010), a burguesia liberal, tão logo se tornou classe dirigente, buscou aliar-se a algumas organizações seculares, como a Igreja Católica, para se contrapor à organização e ao avanço político dos trabalhadores. Porém, tal aliança era regida por graves contradições. A burguesia, por um lado, via a Igreja como inimiga, na medida em que pretendia fazer seus negócios sem a sua interferência e, por outro, a considerava importante aliada, tendo em vista que ela inculcava nas massas trabalhadoras, através da sua concepção pedagógica e, principalmente, da pregação religiosa, a virtude de se deixar explorar sem sinalizar qualquer tipo de protesto. Porém, setores da burguesia buscavam, assim que possível, se desvencilhar da Igreja e organizar a concepção pedagógica de acordo com seus interesses de classe.

No aspecto da organização da produção, segundo Ponce (2010), os métodos pedagógicos defendidos e, de certa forma, colocados em prática pelos representantes fiéis da burguesia, tem acompanhado o desenvolvimento da organização técnica do trabalho. Com o surgimento da burguesia, os trabalhadores, inicialmente na manufatura e logo após na fábrica, eram dispostos sob o mesmo espaço, porém desenvolvendo suas atividades de forma individualizada. Esse método de organização do trabalho fabril, mesmo antes de incorporação das máquinas, foi um importante instrumento de acumulação de riqueza da burguesia. O novo método de produção influenciou diretamente no método pedagógico tradicional, conforme defende Ponce (2010, p. 161): “Mas a introdução da manufatura, em primeiro lugar, e da fábrica, logo depois, com uma produção cada vez mais intensa e acelerada, não só repercutiu nos negócios da burguesia, como também nos métodos educativos” (PONCE, 2010, p. 161).

Desse modo, o método pedagógico, fruto desse contexto, defendido pelos principais ideólogos burgueses no campo educacional (Comênio, Pestalozzi, Froebel, Herbart, Spence), apesar dos avanços em relação ao anterior, ao possibilitar a instrução mais rápida dos educandos, resultou numa formação individualizada, abstrata, intelectualista e formalista (PONCE, 2010).



Sustentado pelo modo de produção capitalista, que possibilitou o avanço do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista (aquele caracterizado pela concorrência generalizada entre todos os produtores, este pela fusão de várias empresas), a organização interna do trabalho na fábrica foi, também, modificada. Do trabalho individualizado avançou-se, então, para o trabalho coletivo no interior das unidades produtivas. Os trabalhadores, nesse novo contexto, eram dispostos a realizarem seus trabalhos de forma coletiva e solidária entre todos.

Desse modo, o método educacional passa a ser influenciado por essa nova organização técnica do trabalho. Assim defende Ponce (2010, p. 163):

Os técnicos da nova didática aceitaram essa sugestão, sem, talvez, suspeitarem qual a sua fonte, de tal modo que se pretendeu reunir os alunos ao redor de ‘centros de interesses’ e associá-los mediante trabalhos em comum, em vez de cada criança estudar por conta própria as suas lições e preparar individualmente os seus deveres: depois do individualismo da velha escola, temos a socialização da nova. [...]. É claro que, uma vez realizada essa aspiração, a escola deixa de ser uma reunião de unidades, para se converter no que hoje se chama uma ‘comunidade escolar’, isto é, uma unidade de ordem superior.

O autor (2010) também exemplifica tal relação entre o método de produção no sistema capitalista e o método educativo, defendendo que “[...] *na base da nova técnica do trabalho escolar, está Ford e não Comênio*. E é natural que seja assim: a *Didática Magna* corresponde à época do capitalismo manufatureiro, ao passo que o Sistema Decroly e o Montessori<sup>8</sup> correspondem à época do capitalismo imperialista” (PONCE, 2010, p. 164).

Em síntese, os novos métodos educacionais, ou como ficou conhecido, a Escola Nova, teve duas conotações. A primeira política, na medida em que a burguesia liberal defendia uma educação laica, independente de ordens religiosas ou políticas. A segunda diz respeito aos avanços do capitalismo e das transformações que ocorreram na organização do trabalho no interior das unidades produtivas, os quais influenciaram os novos métodos de organização do trabalho escolar.

Nesse sentido, as novas ideias educacionais surgidas no Brasil, especialmente a partir da década de 1920 com a fundação da ABE e as reformas educacionais, também expressavam esse cenário descrito acima. O *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, portanto, de certa forma, sintetizou as novas ideias educacionais que já vinham sendo debatidas em vários países da Europa e América Latina, especialmente no Brasil, por ocasião das várias reformas educacionais ocorridas a partir da década de 1920.

---

<sup>8</sup> Decroly, Montessori, Dewey, Claparède, entre outros, foram os grandes defensores das novas ideias educacionais. Estes autores influenciaram os setores progressistas do Brasil, divulgadores das novas ideias educacionais, os quais ficaram conhecidos como os defensores da Escola Nova ou escolanovistas.

Vale ressaltar que, além de introduzir no cenário brasileiro o novo ideário educacional, o Manifesto inaugurou as mesmas polêmicas entre a burguesia liberal e os católicos, ambos procurando a hegemonia do processo pedagógico. Tais polêmicas se materializaram no debate envolvendo a relação público e privado no âmbito da educação: educação pública (estatal); educação privada para setores da elite ou educação privada, mas subsidiada pelo Estado. Além de um documento educacional, encontramos no *Manifesto* um documento político, na medida em que setores da sociedade passaram a atrelar a educação ao processo de desenvolvimento econômico do país.

Em termos estruturais, o Manifesto se apresenta em tópicos e subtópicos, contemplando quatro eixos: relação da educação com o desenvolvimento e a falta de unidade das reformas educacionais ocorridas até aquele momento; as bases filosóficas que fundamentam a proposta educacional; um programa de reivindicações e os meios pelos quais se garanta a sua aplicabilidade, com implicações no Estado; e a ideia geral de plano nacional.

No primeiro tópico do *Manifesto* intitulado “*A reconstrução educacional no Brasil*”, endereçado ao povo e ao governo, é posta a tarefa de a educação ajudar no desenvolvimento econômico do país. Essa preocupação aparece no texto ao dar relevância aos problemas nacionais, indicando a primazia dos problemas educacionais sobre os demais, inclusive, sobre os problemas de ordem econômica.

Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (AZEVEDO, 1958, p.59).

Segundo o documento, durante o período republicano, que à época tinha 43 anos de existência, havia uma dissociação entre as reformas econômicas e as reformas educacionais, implicando, dessa forma, na ausência de unidade e continuidade nos esforços de construção das bases de um sistema nacional de educação, condizente com as necessidades da nação. Desse modo, sobrepôs em todo o país os planos de reformas parciais e isolados, sem conexão com a totalidade dos problemas educacionais e, portanto, sem uma visão global.

A causa principal dos problemas relacionados aos planos e as iniciativas de reformas da educação ocorridas até aquele momento, estava relacionada a dois fatores, a saber: fins da educação, vinculados aos aspectos filosófico e social; e aplicação, referente aos aspectos técnicos e métodos científicos nas discussões dos problemas educacionais. Os aspectos filosóficos ausentes nas reformas educacionais eram em decorrência, segundo o texto, da inexistência de uma cultura universitária e, por sua vez, da presença de uma

formação puramente literária. Por isso, não se podia estabelecer uma unidade e continuidade nas reformas educacionais ocorridas até aquela época.

Em relação à organização e ao funcionamento da educação, proposta pelas reformas, carecia dos aspectos científicos, na medida em que não se colocava nos fins da educação os meios para realizá-la. Dessa forma, fazia-se necessário superar o empirismo existente na organização da educação, ao passo que se reivindicava o uso dos novos métodos científicos, através das pesquisas e experiências às quais a educação já vinha sendo submetida em outros países. Vale ressaltar, porém, que o uso da ciência relacionada à educação não restringia somente ao aspecto organizacional, mas a todo o processo, desde as questões mais gerais, como a política educacional, até a sala de aula com seus aspectos pedagógicos.

Portanto, como forma de superação dos problemas educacionais, é sugerido que estes sejam submetidos ao exame filosófico e científico, permitindo visualizar essas questões de uma perspectiva mais ampla e global e, dessa maneira, evitar-se-ia a parcialidade e a fragmentação nas resoluções dos problemas da educação nacional.

Essa problemática, segundo o texto do Manifesto, já vinha sendo colocada nas reformas educacionais ocorridas no Distrito Federal e em alguns estados da Federação, no decorrer da década de 1920, em que se deslocou a discussão dos problemas educacionais, que na época era restrita ao âmbito administrativo, para os planos político-sociais. Além disso, em outros países da América Latina, especialmente México, Uruguai, Argentina e Chile, ocorreram avanços importantes nos seus sistemas de ensino, materializado em novas bases e finalidades, em consonância com os avanços das novas ideias educacionais e com as demais esferas sociais. Por isso, fazia-se necessário pensar a organização da educação brasileira a partir desses novos pilares. Assim, no Brasil, esse movimento, no seu primeiro momento, foi apoiado sobre “a força das ideias e a irradiação dos fatos” (AZEVEDO, 1958, p. 61).

Em relação às finalidades, ou seja, aos fundamentos da educação nacional, o texto do Manifesto ressalta que a educação está diretamente relacionada com a concepção de vida de cada momento histórico, além de refletir as ideias dominantes determinadas pela estrutura da sociedade. Por outro lado, defende o Manifesto, as diferentes camadas ou classes sociais têm diferentes opiniões sobre a concepção de mundo e, por isso, diferentes pontos de vistas do que seria socialmente útil ser ensinado aos educandos. Em vista disso, os fins da educação não podem ser definidos sem levar em consideração as tendências dominantes na sociedade. Dessa forma, as finalidades da educação, ao longo de toda história, expressaram sempre uma concepção de vida, refletindo as estruturas e as tendências sociais de cada época. Por isso, a

educação nova foi uma reação intencional e sistemática à educação tradicional, estruturada numa concepção artificial e verbalista, próprias de uma sociedade vencida. Desse modo, a educação deveria refletir a nova sociedade, no caso do Brasil, que vinha passando por transformações econômicas, sociais e políticas. Dentro dessa perspectiva, assinalada pelos Pioneiros, a educação, portanto, perde o seu caráter de classe, cujo privilégio era a condição econômica, e passa a reconhecer o caráter biológico do indivíduo.

[...] Desprendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, a educação perde o “sentido aristológico”, para usar a expressão de Ernesto Nelson, deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um “caráter biológico”, com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permeiam as suas aptidões naturais, independente de razões econômicas e sociais. A educação nova, alargando a sua finalidade para além dos limites das classes, assume com uma feição mais humana a sua verdadeira função social, preparando-se para formar “a hierarquia democrática” pela “hierarquia das capacidades”, recrutada em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável, com o fim de “dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento”, de acordo com uma certa concepção de mundo. (AZEVEDO, 1958, p. 64).

A educação, nesse contexto, conforme o Manifesto, deve servir aos interesses dos indivíduos e não aos interesses de classes. Porém a educação tradicional era assentada numa concepção de educação individualizada. O Manifesto propõe, portanto, a superação da escola individualizada pela escola socializada, em que esta seria reconstituída sobre o suporte da atividade e da produção, tendo o trabalho como modelo. Este é considerado como a maneira mais adequada de estudar a realidade, sob dois aspectos. Primeiro, o trabalho permite o estudo da realidade em geral, ou seja, possibilita a aquisição da cultura acumulada historicamente; e segundo, a forma pela qual se dá o estudo do trabalho em si mesmo, possibilita a formação humana a partir da disciplina, cooperação e solidariedade, adquirido pelo próprio trabalho.

Para garantir o princípio do direito de todos à educação, o Manifesto expôs um programa de reivindicações e de ações para serem desenvolvidos, sobretudo pelo Estado. Essas reivindicações foram subdivididas em três tópicos: *O Estado em face da educação*; *A função educacional e*; *O processo educativo*.

Em relação ao primeiro tópico, em que se trata do papel do Estado na garantia do direito à educação, é abordada a concepção de educação pública, segundo o entendimento dos pioneiros, estruturado nos seguintes temas: *A educação, uma função essencialmente pública*; *A questão da escola única*; *a laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação*. Em relação à educação pública e integral, como um direito do indivíduo, é dever do Estado garanti-la, tendo a educação uma função social de caráter eminentemente público. Neste

aspecto, a família deixa de ser a forma prioritária e, em muitas realidades, a única forma de garantir educação dos seus filhos, passando o Estado a exercê-la como um serviço público essencial e prioritário. Não obstante a proeminência do Estado no oferecimento de educação, a família, segundo aponta o texto do *Manifesto*, continua exercendo a sua função educadora específica, embora cada vez mais restrita no que diz respeito à formação da moral e da disciplina dos seus filhos.

Em relação *A questão da escola única*, é enfatizado no documento que o Estado deve organizar os meios pelos quais o direito à educação se tornará efetiva, tendo como perspectiva a organização de um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que possibilite a todos os indivíduos o acesso à escola em todos os seus níveis de ensino. Já podemos perceber a ideia de Plano de Educação, no sentido de organização da educação nacional, que será desenvolvida de forma mais detalhada no tópico *Plano de reconstrução nacional*.

A partir de um Plano, de acordo com o Manifesto, deve-se criar as condições de se garantir o princípio da escola para todos, ou seja, uma escola comum e única<sup>9</sup>, a que todas as crianças dos 7 a 15 seja oferecida educação igual e comum, indiferentemente das suas condições financeiras, em que o Estado, face à existência de estabelecimento privados, que tenham acesso somente as classes dominantes, não permitirá no interior do sistema escolar oficial quaisquer privilégios de classes ou grupos sociais.

Contudo, o texto ressalta e reconhece a existência de estabelecimentos privados de ensino, direcionados para os filhos das classes dominantes, os quais exercem função importante no desenvolvimento do país. As escolas privadas, mesmo assim, serão regidas pelas leis do Estado em todo o território. Veremos posteriormente que, mesmo se admitindo, no texto do *Manifesto*, a existência de instituições de ensino privado, os católicos se revoltaram veementemente contra o oferecimento de escolas pelo Estado, cabendo a este somente o papel de legislar e subsidiar sobre o processo educacional.

Finalizando essa temática, o Manifesto sugere a forma pela qual deve ser a ação do Estado na garantia do direito à educação, de forma a assegurar os princípios da *laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e co-educação*. Segundo o Manifesto, o Estado deve garantir o

---

<sup>9</sup> Anísio Teixeira, um dos signatários do manifesto, defende que a escola comum para todos, deve ir além da alfabetização das três técnicas básicas do ler, escrever e contar. Deste modo, a educação única, mesmo no nível elementar, deve formar nos alunos valores e hábitos de competência executiva, baseados em: “eficiência de ação; hábitos de sociabilidade, ou seja, interesses na companhia de outros, para o trabalho ou recreio; hábitos de gosto, ou seja de apreciação da excelência de certas realizações humanas (arte); hábitos de pensamento e reflexão (método intelectual) e sensibilidade de consciência para os direitos e reclamos seus e de outrem. (TEIXEIRA,1956, p. 26).

direito de todos os cidadãos à educação de forma que seja igual e única para todos que se interessarem pela escola pública. Esse direito, entretanto, em razão da sociedade de classes, deve ser oferecido de forma gratuita. Desse modo, deve ser garantida a gratuidade do ensino em todos os níveis e em todos os estabelecimentos de ensino oficial, como forma de se evitar que apenas uma minoria da sociedade tenha acesso à educação. A obrigatoriedade do ensino, que deve ser estendida progressivamente até a idade de 18 anos, se faz necessária para se evitar a exploração das crianças e jovens pelo industrialismo, fruto da sociedade moderna. Já a laicidade do ensino, surgida com o início da República, no seu texto constitucional, é defendido com o objetivo de se evitar a intervenção das crenças religiosas, de grupos políticos ou seitas no ambiente escolar. E, por último, a co-educação, em decorrência do direito de todos à educação, possibilita o ensino de ambos os sexos nos mesmos estabelecimentos de ensino, com as mesmas garantias para todos, devendo ser consideradas as diferenças de ordem biológica e psicológica e não as diferenças relacionadas ao sexo.

No segundo tópico - *A função educacional*-, das reivindicações e ações, são abordados os princípios da *unidade, autonomia e descentralização* da educação brasileira. A função educacional, conforme o documento em análise, deve ser voltada para potencializar ao máximo as capacidades vitais dos indivíduos. Daí, o princípio da unidade da função educacional, em que os diferentes graus ou níveis de ensino devem estar voltados para as diferentes fases do crescimento do indivíduo, “que são partes orgânicas de um todo que biologicamente deve ser levado à sua completa formação”. (AZEVEDO, 1958, p. 68). Sobre esse princípio o autor do texto enfatiza:

[...] A seleção dos alunos nas suas aptidões naturais, a supressão de instituições criadoras de diferenças sobre base econômica, a incorporação dos estudos do magistério à universidade, a equiparação de mestres e professores em remuneração e trabalho, a correlação e a continuidade do ensino em todos os seus graus e a reação contra tudo que lhe quebra a coerência interna e a unidade vital, constituem o programa de uma política educacional, fundada sobre a aplicação do princípio unificador, que modifica profundamente a estrutura íntima e a organização dos elementos constitutivos do ensino e dos sistemas escolares. (AZEVEDO, 1958, p. 68).

Outra reivindicação fundamental, presente no Manifesto e em diversos textos dos signatários, é a *autonomia* da educação pública. Essa autonomia se faz necessária pelo fato da educação não ficar sujeita aos “interesses transitórios, caprichos pessoais, ou apetites de partidos” no qual o Estado brasileiro eventualmente se encontre. Assim, a unidade e a eficácia da educação são ameaçadas quando o Estado é subordinado a interesses estranhos, em que submete os fins da educação a interesses que contrariam seus fins gerais, aos quais estão relacionados a natureza biológica do indivíduo. Neste sentido, seria necessária uma ampla

autonomia técnica, administrativa e financeira, capaz de garantir aos técnicos e educadores a direção administrativa das funções educacionais. Por isso, o texto do Manifesto propõe aportes financeiros, estabelecidos constitucionalmente em leis, constituindo um fundo especial ou escolar, através dos impostos e rendas nacionais. Ressalta-se que essa proposta de autonomia defendida pelos renovadores vai ser expressa na defesa de criação, no âmbito do Estado, de conselhos federais e estaduais de educação. Estes, segundo o entendimento dos defensores, teriam autonomia política, administrativa e econômica para evitar que a educação sofresse com as interrupções e intervenções políticas. Veremos à frente como essa proposta dos renovadores foi apropriada pelos católicos e os donos de estabelecimentos privados de ensino, na primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação, na década de 1960, porém, expressando outro caráter.

Em relação ao princípio da *descentralização* das políticas educacionais, o autor, de certa forma, explicitou uma aproximação com as ideias descentralizadoras da Constituição de 1890. Conforme assinala o texto, “unidade não significa uniformidade”, mas “a unidade pressupõe multiplicidade”. Nessa perspectiva, foi defendido que não são nos aspectos centralizadores, “mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora”, que se deve “buscar o meio de levar a cabo, em toda república, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão” (AZEVEDO, 1958, p.69). De acordo com esse entendimento cabe à União, no âmbito da capital, e os Estados, nos seus respectivos territórios, garantir a educação em todos os seus níveis, em conformidade com os princípios gerais fixados na constituição. Ao Governo Federal caberá, através do Ministério da Educação, fiscalizar se os princípios gerais estão sendo cumpridos de acordo com a Constituição e as leis ordinárias, além de colaborar com os meios materiais e organizacionais quando necessário.

Finalizando o conjunto de reivindicações e as ações propostas pelos renovadores através do Manifesto, no tópico *O processo educativo*, é especificado o modo pelo qual o processo educativo deve ser adotado na escola. O autor do Manifesto partindo da elaboração científica entorno do processo de ensino e aprendizagem, em que se destacam os estudos da psicologia da aprendizagem em âmbito internacional, se contrapõe à educação tradicional, em que, para esta, a função educacional tinha um caráter de superposição e de acréscimo, em que o educando era modelado de fora para dentro, ou seja, exteriormente. Daí porque a função educativa, da nova perspectiva educacional, deve desenvolver o espírito criativo do educando, substituindo “o mecanismo pela vida (atividade funcional)”, transferindo para o indivíduo e

“para o respeito de sua personalidade o eixo da escola e o centro de gravidade do problema da educação”.

Considerando os processos mentais, como “funções vitais” e não como “processos em si mesmos”, ela [escola] os subordina à vida, como meio de utilizá-la e de satisfazer as suas múltiplas necessidades materiais e espirituais. A escola, vista desse ângulo novo que nos dá o conceito funcional da educação, deve oferecer à criança um meio vivo e natural, “favorável ao intercâmbio de reações e experiências”, em que ela, vivendo a sua vida própria, generosa e bela de criança, seja levada “ao trabalho e à ação por meios naturais que a vida suscita quando o trabalho e a ação convêm aos seus interesses e às suas necessidades” (AZEVEDO, 1958, p.70).

Encerrando os quatro eixos em que o Manifesto se assentou, abordaremos neste último tema os aspectos gerais do que viria a ser um *Plano de reconstrução educacional*. Este eixo foi dividido nos seguintes itens: *as linhas gerais do plano; o ponto nevrálgico da questão; o conceito moderno de Universidade e o problema universitário no Brasil; o problema dos melhores*.

No primeiro subtópico – *as linhas gerais do plano* – é ressaltado que até aquele momento do texto tinham sido expostos os princípios e finalidades da educação e os meios de garanti-los, fixados pelos princípios científicos em que se pode apoiar um sistema de educação. Segundo o texto, a aplicação desses princípios implicaria numa transformação radical da educação pública, tanto no que diz respeito aos novos conceitos de educação, quanto as necessidades nacionais. O plano de reconstrução educacional, em que se coloca apenas as suas linhas gerais, tinha como finalidade se contrapor ao sistema de educação vigente na época, caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino entre os diversos graus. Estes eram tratados de forma isolados, sem conexão e sem continuação, como se fossem etapas distintas de um mesmo processo. Dessa forma, o plano de educação deveria ter, como princípio, a articulação de todos os graus de ensino, em que cada qual seria tratado com suas particularidades, mas dentro de uma “unidade do fim geral da educação e dos princípios e métodos comuns a todos os graus e instituições educativas” (AZEVEDO, 1958, p.72). De forma concreta, através do Plano de educação, se garantiria a articulação entre o ensino primário, secundário e superior, além de articulá-los com o ensino profissional.

Dentre os problemas da educação brasileira, o ensino secundário é realçado como o *ponto nevrálgico*, cabendo ao Estado, através de um plano geral, resolver esses problemas, levando em consideração os quatro períodos de desenvolvimento das capacidades naturais do ser humano<sup>10</sup>. Assim, o ensino será articulado desde a educação infantil até o ensino superior, saindo da sua característica fechado e desarticulado. Dessa forma, haveria que se fazer uma

<sup>10</sup> Aqui o autor do Manifesto sugere uma aproximação com a teoria psicogenética de Piaget, quando este dividiu em quatro etapas o desenvolvimento da inteligência.



reforma integral da organização e dos métodos da educação brasileira. O ensino, nessa perspectiva, ficaria dividido da seguinte forma: escola infantil - 4 a 6 anos; educação primária - 7 a 12 anos; educação secundária – 12 a 18 anos. Em relação ao ensino secundário, este seria dividido em duas fases: dos 12 aos 15 anos, teria uma base comum e uma cultura geral, para se evitar uma separação entre os trabalhadores manuais e intelectuais; dos 15 aos 18 anos haveria uma bifurcação contemplando as matérias de humanidades, ciências físicas, matemática, ciências químicas e biológicas, e os conteúdos referentes aos trabalhos manuais, com ramificações de acordo com as áreas profissionais (agrícola, mineração, pesca, transporte, comunicação, serviços e indústria).

Convém ressaltar, que essa proposta de plano de educação, segundo defende Saviani em várias obras, se aproxima da ideia de Sistema Nacional de Educação, a qual possibilita, de fato, avançar sobre a universalização do ensino e o fim do analfabetismo, a exemplo dos países da Europa e América do Norte e Latina.

Em relação ao ensino superior, tratado no Manifesto no item *o conceito moderno de Universidade e o problema universitário no Brasil*, o autor identifica que este ensino era voltado para as profissões liberais (engenharia, medicina e direito) e que para se elevar a uma educação universitária, de acordo com as novas exigências sociais, era necessário expandir os horizontes científicos e culturais da sua finalidade profissional, além de alargar a formação para todas as profissões que necessitavam de conhecimentos científicos, de forma a tornar-se acessível a todos os indivíduos. Deste modo, paralelamente às faculdades existentes, deviam-se criar (novas) faculdades, reorganizadas em novas bases, contemplando as áreas de ciências sociais e econômicas, de ciências matemáticas, físicas e naturais, e de filosofia e letras. O ensino superior deveria ser oferecido a partir dos 18 anos, gratuito e acessível a todos, de modo a garantir a formação profissional e técnica, além da formação de pesquisadores em todos os ramos e de todos os conhecimentos humanos. A Universidade, portanto, deveria ser estruturada em sua tríplice função: elaboradora e criadora de ciência – investigação; transmissora dos conhecimentos já elaborados historicamente – ciência feita; popularizadora das ciências e das artes – extensão.

Finalmente, no item *O problema dos melhores é* ressaltado a importância da Universidade na formação das sociedades modernas, em que essas, por estarem no topo das instituições educativas, têm como função “a formação das elites de pensadores, sábios, cientistas, técnicos, e educadores, de que elas precisam para o estudo e solução de suas questões morais, intelectuais, políticas e econômicas” (AZEVEDO, 1958, p76). Essa elite

seria formada pelos mais capacitados, a partir de um critério de seleção dos melhores, de modo a permitir que estes cheguem ao ápice da pirâmide do conhecimento. Neste sentido, a formação da elite dirigente não se daria artificialmente, “por diferenciação econômica”, mas pela capacidade dos mais capazes de acessarem o ensino superior, ou seja, o topo da pirâmide.

Concluindo, portanto, a análise do Manifesto, achamos necessário levantar algumas reflexões que nos permitem entender melhor os limites e os avanços desse documento na educação brasileira. Concordamos com Romanelli (2014), quando ela defende que a educação foi tratada pela primeira vez na história brasileira como um problema social no Manifesto. Primeiro, por tratá-la como um direito inerente a cada cidadão individual, sem distinção de classe ou de ordem econômica. Segundo, por defender que é dever do Estado garantir a todos o acesso à educação, sobretudo através de escolas públicas, gratuitas e leigas. Terceiro, por se opor a educação como privilégio de uma classe ou de um setor específico da sociedade.

Essa tomada de consciência dos pioneiros da educação nova, expressa no Manifesto, para a autora, pode ser inferida a partir de dois fatores. Primeiro, em razão da influência de correntes americanas e europeias no denominado movimento das Escolas Novas, principalmente da corrente pragmática da educação americana, tendo como principal referência Dewey. Segundo, em relação à defesa da escola pública, gratuita e laica, esta se deu em função da ascensão de novas classes sociais e da complexificação do organismo social. Historicamente, a defesa da escola pública, gratuita e leiga se deu com a ascensão da burguesia europeia ao poder político e da urbanização das cidades. No caso brasileiro, não obstante as várias reformas da educação das duas primeiras décadas do século XX, foi somente após a Revolução de 1930, com a elevação de novos extratos representativos da classe dominante ao poder político, que as novas ideias educacionais se tornaram objeto de debates nacionais, inclusive, sendo atendidas parcialmente na legislação educacional.

Analisando o Manifesto, tendo como referência o “*plano de reconstrução educacional*”, em cujo texto o autor afirma que não se trata propriamente de um plano, mas de suas linhas gerais, e à luz do contexto histórico da época em que estava inserida a educação brasileira, pode ser considerado avançado, tendo em vista a defesa da unificação do sistema educacional, a estruturação do ensino primário, secundário, profissionalizante e superior de forma articulada e a formação universitária dos professores de todos os níveis. Esses aspectos representaram reivindicações que implicavam em mudanças estruturais da organização da educação e do ensino brasileiro, em acordo com as novas necessidades do desenvolvimento

econômico, político e social da época. Refletia, também, a tomada de consciência por um grupo de educadores da necessidade da educação de se adequar às estruturas sociais e ao processo de desenvolvimento do país.

De modo geral, o Manifesto foi o reflexo, no plano da educação, dos setores sociais<sup>11</sup> surgidos com a nova reconfiguração política e econômica em que o país se encontrava. A educação no período posterior ao Manifesto vai refletir, de um lado, as ideias progressistas desses setores e, por outro, o ideário conservador dos extratos sociais importantes da sociedade, como foi o caso do ideário pedagógico defendido pela Igreja Católica<sup>12</sup>.

### **1.5 Igreja Católica, educação e o Manifesto: ações e reações**

Logo após a publicação do Manifesto nos principais jornais do País, no dia 19 de março de 1932, os católicos reagiram de forma contundente ao conteúdo do documento. Coube a Alceu Amoroso Lima<sup>13</sup> apresentar as divergências que os católicos tinham em relação às principais ideias divulgadas pelos defensores da educação nova. Antes, porém, de nos debruçarmos sobre estes elementos, faremos uma breve incursão sobre a presença católica no campo educativo nacional.

A relação dos católicos com a educação se mescla com a própria história do Brasil. É sabido que as primeiras escolas organizadas nas terras brasileiras se dão logo após a chegada dos portugueses, pelas ordens religiosas, principalmente as jesuíticas. Estas exerceram a hegemonia do processo educacional brasileiro, quase sem contestação, até

---

<sup>11</sup> Freire (1993) alerta-nos para fato de que o surgimento de movimentos educacionais, no período correspondente as décadas de 1920 e 1930, cujo objetivo era reformar a educação, sem apontar para as transformações estruturais necessárias à realidade brasileira, eram, na prática, movimentos antirrevolucionários da contracultura das organizações que visavam à transformação social, como era o caso dos anarquistas, socialistas e comunistas.

<sup>12</sup> É oportuno ressaltar que durante os primeiros anos da primeira República (fim do século XIX e as primeiras décadas do século XX) a educação não oficial, ou seja, aquela ligada as organizações operárias, tiveram importante trabalho educativo no Brasil. Cristiane Porfírio de Oliveira do Rio, em sua tese de doutorado sobre o movimento operário e a educação dos trabalhadores do Brasil na primeira República destaca três experiências educativas no âmbito do movimento operário brasileiro: Socialistas, Anarquistas e Comunistas. Segundo a autora (2009) os socialistas, de modo geral, conjugaram a luta em defesa da escola estatal, laica e gratuita com a educação oferecida nas escolas próprias e bibliotecas. Já os anarquistas defendiam as escolas livres, sem intervenção do Estado e da Igreja. Eles defendiam a educação popular aliada com o horizonte de transformação social. Os comunistas, a seu turno, defendiam três perspectivas de educação: escola pública e gratuita; ensino profissional, tendo como referência a experiência soviética do ensino politécnico; e, diferentemente dos socialistas e anarquistas, os comunistas vão destacar a importância da valorização do professor.

<sup>13</sup> Quatro dias após o lançamento do Manifesto, Alceu Amoroso Lima, publica artigo nas páginas d'O jornal, como o título: Absolutismo Pedagógico.

meados do século XVIII, quando o primeiro Ministro de Portugal, Marquês de Pombal, influenciado pelos ideários iluministas e por questões internas da colônia, expulsa os jesuítas do Brasil e estabeleceu a educação da colônia sob responsabilidade do Estado. Não obstante a expulsão dos jesuítas e o fim do monopólio da educação pelas ordens religiosas, estas continuaram a influenciar o processo educativo da colônia (SAVIANI, 2010).

Outra questão a ser ressaltada foi o fato de a monarquia brasileira, instalada após o processo de independência do Brasil em relação a Portugal, em 1822, ter adotado a religião católica como oficial, através do padroado<sup>14</sup>, repetindo a mesma relação que a ex-metrópole estabelecia com a Igreja Católica. Porém, com o início da república, finda-se o padroado no Brasil.

Dois fatores contribuíram decisivamente para a separação entre religião e o Estado brasileiro. O primeiro foi o fim do padroado, com o conflito envolvendo o Estado e setores da Igreja Católica, no processo que ficou conhecido como a “questão religiosa”. Este processo se desenvolveu depois que Dom Vital e Dom Antônio de Macedo Costa, bispos de Olinda e Pará, respectivamente, resolveram afastar os maçons das suas dioceses. Dom Pedro II, acolhendo os pedidos de várias associações de maçons, notifica os Bispos, e diante da recusa de acatar a sua recomendação, determinou a prisão deles. Diante desses acontecimentos, a Igreja Católica optou por um caminho de mais autonomia em relação ao Estado brasileiro (SAVIANI, 2010).

O segundo fator diz respeito ao surgimento de novas concepções filosóficas e políticas que já vinham se desenvolvendo no Brasil desde a implementação da monarquia e se consolidando com o início da primeira república. Trata-se de uma nova mentalidade científica, nas palavras de Saviani (2010), que tinham como concepção filosófica o positivismo e as ideias liberais.

Segundo Freire (1993) três correntes ideológicas influenciaram a educação nos anos finais do século XIX. A corrente conservadora, a qual, sob o prisma do Padroado, tinha uma estreita ligação entre a concepção de educação estatal e as ideias religiosas. Essa corrente, segundo a autora, foi hegemônica no Brasil até a década de 1870. A corrente liberal, representada, principalmente por Rui Barbosa, um importante intelectual e político, defensor das ideias liberais no Brasil. E a corrente positivista, que defendia a preservação da ordem com obediência. As vertentes liberais e positivistas convergiam em vários aspectos no âmbito da política educacional da época.

---

<sup>14</sup> O padroado consistia em certo controle da igreja local ou nacional, permitida pela Igreja de Roma através das Bulas Papais, por um civil, que no caso brasileiro, ficou sobre as responsabilidades da monarquia.

O regime republicano, iniciado em 1889, sob a égide dessas correntes filosóficas, defendeu, entre outras coisas, o laicismo, ou seja, a separação oficial do Estado em relação a Igreja. A consequência imediata, no campo educacional, foi a exclusão do ensino religioso das escolas oficiais em todo país, voltando a fazer parte do currículo oficial somente na década de 1930.

Conforme Saviani (2010), a Igreja Católica reagiu a este processo de forma ativa, materializado em duas frentes de resistências. Primeiro, pressionando o Estado, através de seus representantes, para o restabelecimento do ensino religioso nas escolas públicas. Segundo, na difusão e divulgação de seu ideário pedagógico, através de publicações em jornais, artigos e, sobretudo, de livros didáticos para as suas próprias escolas e para as escolas públicas, além de intervirem na formação de professores para atuarem em todo território brasileiro nas próprias escolas normais.

Como estratégia de desenvolver essas atividades, a Igreja organizou diversos espaços pelos quais atuou em defesa de seus interesses: em 1922 criou o Centro Dom Vital e fundou a Confederação Católica, posteriormente transformada em Ação Católica Brasileira; no âmbito da educação, a partir de 1928 organizou, em diversas unidades do território, Associações de Professores Católicos (APCs) e; em 1933, após rompimento da ABE e com os renovadores, fundou a Confederação Católica Brasileira de Educação (CCBE). Esta, em 1934, realizou o primeiro Congresso Nacional Católico de Educação, além de fundar a *Revista Brasileira de Pedagogia*, organismo oficial da CCBE (SAVIANI, 2010).

Conforme Saviani (2010), em 1934 a Confederação Católica Brasileira de Educação, agrupou as Associações de Professores Católicos, coordenando 40 APCs em todo território brasileiro, reunindo aproximadamente 300 escolas católicas, com mais de 60 mil alunos e 6.200 professores.

Contudo, para atuar em várias frentes de defesa, seja na divulgação de suas concepções diante à sociedade civil, seja na defesa de suas ideias junto ao Estado, a Igreja não dispôs apenas da contribuição das autoridades eclesiais, como os padres e bispos. Ela organizou movimentos de leigos católicos em todo território, tendo como o principal representante o leigo Alceu Amoroso Lima. Este, após a morte de Jackson de Figueiredo<sup>15</sup>, em 1928, assumiu o papel de destaque na defesa dos interesses da Igreja Católica, fundamentalmente no âmbito da educação, além de assumir a direção da revista *A Ordem* e o

---

<sup>15</sup> Jackson de Figueiredo (1891 – 1928) nasceu na Bahia e faleceu no Rio de Janeiro, formou-se em direito, atuando como advogado, jornalista e filósofo. Após conversão ao catolicismo organizou o movimento de católicos leigos em todo o país.

*Centro Dom Vital*, sendo apoiado pelo seu guia espiritual, o Padre Jesuíta Leonel Franca, e pelo Cardeal do Rio de Janeiro, Dom Sebastião Leme.

Segundo Saviani (2010), a partir da década de 1930 a principal bandeira de luta dos católicos, expresso nos textos e discursos de Alceu Amoroso Lima, foi o combate à laicização e o monopólio estatal de ensino, além de defenderem a volta do ensino religioso nas escolas oficiais. Para os católicos, educação e religião formam uma base indissolúvel. Por isso, a educação defendida pelos escolanovistas, ao propor a escola leiga, se contrapõe aos princípios fundamentais da formação humana. Assim a escola leiga ao invés de educar, deseducava. Nessa perspectiva, Alceu Amoroso Lima, assumindo as recomendações da encíclica do papa Pio XI, *Divini illius magistri*, defende, no processo educativo, uma hierarquia entre família, Igreja e Estado.

De acordo com o líder católico, o caráter último da pedagogia que se deve opor ‘ao naturalismo pedagógico, em suas inúmeras modalidades modernas, é caber simultaneamente a Família, à Igreja e ao Estado’ (Lima, 1931, p. XII), a organização do ensino e da educação nacional (SAVIANI, 2010, P. 258).

Dessa maneira, os católicos defendiam a precedência da família e da Igreja no tocante à educação. Assim, conforme Saviani (2010, p. 258), o Estado tinha a função de “orientar, articular e coordenar as ações da Igreja e da família no exercício da tarefa educativa”. Nesse sentido, cabe aos pais o direito de decidir livremente sobre a educação dos seus filhos. Por isso que os católicos contestavam de forma contundente a gratuidade e obrigatoriedade do ensino, proposto pelo Manifesto. Segundo o entendimento dos católicos, esse modelo defendido pelos escolanovistas se configurava uma interferência do Estado em matéria de educação.

Em síntese, o combate à laicização e o monopólio estatal de ensino, juntamente com a defesa da precedência da família e da Igreja na execução das atividades educativas, foram os principais argumentos contrapostos pelos católicos ao *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, ao mesmo tempo em que se tornaram o sustentáculo pela qual se deram os conflitos entre os escolanovistas e católicos nas décadas seguintes. Além disso, esses argumentos, tomados inicialmente pelos católicos, foram incorporados gradativamente pelos defensores das instituições de ensino privado, possibilitando ao longo do tempo a aliança entre católicos e proprietários dos estabelecimentos de ensino particular, que polarizaram, durante as décadas seguintes, com os escolanovistas. É por meio desse debate que podemos apreender a forma pela qual se deu a relação entre o público e o privado no âmbito da educação, expresso nas diversas legislações, tanto nas Constituições promulgadas e outorgadas a partir de 1934, como nos decretos e leis complementares.

## 1.6 Legislação Educacional pós Revolução de 1930: esboços legais para um PNE

Para Romanelli (2014), o sistema político adotado e a forma pela qual se dá a organização da estrutura de poder de um país são fatores, dentre outros, que interferem diretamente na organização e evolução do sistema de ensino, tendo em vista que a organização do sistema educacional expressa os interesses das classes sociais que detenham diretamente o poder político.

Dessa forma, as legislações educacionais estabelecida após a Revolução de 1930, tanto às emitidas diretamente pelo Governo, através de decretos e portarias, quanto àquelas aprovadas pelo congresso, principalmente relacionadas às Constituições, expressaram as contradições políticas em decorrência dos conflitos das classes dominantes que dirigiam o Estado brasileiro.

No âmbito da educação esses conflitos se materializaram, em seus aspectos modernizadores, nos defensores da educação nova e, nos aspectos conservadores, nos católicos. Segundo Saviani (2010), entre as décadas de 1930 e 1940, houve um certo equilíbrio entre católicos e renovadores. Ou seja, no âmbito da legislação educacional daquele período, o Estado, através dos conflitos políticos e da própria necessidade do Presidente Vargas de criar um pacto em que contou com o apoio da Igreja Católica e ao mesmo tempo necessitava modernizar a sociedade brasileira - processo que ficou conhecido como “modernização conservadora” -, incorporou na legislação educacional do país as propostas educacionais tanto dos católicos quanto dos escolanovistas.

[...] Dir-se-ia que a “modernização conservadora”, conceito com que a historiografia tende a classificar a orientação política que prevaleceu após a Revolução de 1930, poderia facultar a seguinte leitura: enquanto conservadora, essa orientação buscava atrair a Igreja para respaldar seu projeto de poder; enquanto modernização, a força de atração dirigia-se aos adeptos da Escola Nova [...] (SAVIANI, 2010, p. 270-271).

Já Romanelli (2014) defende que no âmbito da legislação educacional vai se refletir o conflito entre católicos e renovadores, porém, ora tentando conciliar ambas as posições, ora favorecendo uma delas, sendo que, no geral, a concepção conservadora sobressaiu-se.

Rocha (1990) defende que é nesse contexto que se dá o entrelaçamento entre o Estado e as instituições de ensino privado no Brasil, principalmente com a reforma de 1931. Ele, seguindo Anísio Teixeira, divide o ensino privado no Brasil em duas fases. A primeira fase corresponde ao período que antecede 1930, em que as escolas particulares, na sua

maioria católica<sup>16</sup>, apresentavam autonomia e independência financeira frente ao Estado. A segunda fase corresponde ao período posterior a 1930, na qual o ensino privado é legalizado, regulado e fiscalizado pelo Estado, ao mesmo tempo em que passa a receber benesses financeiras, materializados na legislação educacional posterior a esse período. Nesta segunda fase, o autor engloba dois processos que estão imbricados. Primeiro, refere-se ao surgimento no Brasil do “empresariamento do ensino privado”, em decorrência da expansão do ensino médio e da falta de uma política pública de investimento financeiro nesse nível de ensino. Segundo, e em função do primeiro, foi o processo de “cartorialização do segmento empresarial”, tendo em vista o favorecimento por parte do Estado ao ensino privado, garantido na legislação e, ao mesmo tempo, pela transferência de recursos especiais para este setor.

É nesse cenário que a legislação educacional é (re)definida, tendo em vista as leis educacionais implementadas com as reformas educacionais (reforma Francisco Campos e Reforma Capanema), como também a própria elaboração das leis gerais do país durante este período, tais como: as Constituições de 1934, 1937, 1946 e a LDB de 1961.

Ao assumir o Ministério, Francisco Campos, baixou vários decretos objetivando a organização dos ensinos: secundário (Decretos: n. 19.890 e n. 21.241); e superior (Decreto n. 19.851). Além disso, cria o Conselho Nacional de Educação – CNE (Decreto n. 19.850) e autoriza o ensino religioso<sup>17</sup> facultativo nas escolas oficiais (Decreto n. 19.941).

Romanelli (2014) defende que, por esses decretos, o governo federal, através do Ministro Francisco Campos, implementou a primeira reforma de educação no Brasil. Essa reforma teve o mérito de articular organicamente os diversos níveis de educação e de ser a primeira reforma que incorporou todo o território nacional. A autora ressalta a importância que foi a Reforma Francisco Campos para o ensino secundário. Segundo ela, até o final da década de 1920 este ensino funcionava como preparatório e de exames para o ingresso no ensino superior.

[...] Por esse motivo, a Reforma Francisco Campos teve o mérito de dar organicidade ao ensino secundário, estabelecendo definitivamente o currículo seriado, a frequência obrigatória, dois ciclos, um fundamental e outro complementar, e a exigência de habilitação para o ingresso no ensino superior. [...]. Estabeleceu também as normas para a realização da inspeção federal, criou a carreira do inspetor e organizou a estrutura do sistema de inspeção e equiparação de escolas. (ROMANELLI, 2014, p. 137).

<sup>16</sup> Para Rocha (1990), no início da década de 1930, 90% das escolas privadas no Brasil eram de propriedade da igreja católica.

<sup>17</sup> Para Saviani (2010), desde o início da Proclamação da República e da promulgação da Constituição de 1891 foi a primeira vez que o ensino religioso voltou a ser permitido nas escolas oficiais.



Contudo, o caráter dessa reforma demonstrou, logo de início, a exclusão das camadas populares, uma vez que privilegiou o ensino secundário e superior, os quais atendiam, prioritariamente, os filhos das camadas médias e da classe dominante. O ensino primário continuou sob as responsabilidades dos estados e municípios e sem o apoio logístico da União, tal como foi definido na Constituição de 1891. Além disso, a reforma estabeleceu a política de equiparação<sup>18</sup> e fiscalização das escolas secundárias públicas e privadas (Art. 44), a qual, conforme Rocha (1990) e Oliveira (2006), teve como consequência a generalização do caráter público do ensino privado, configurando, deste modo, no processo de publicização do privado.

É nesse contexto que ocorre o crescimento das instituições de ensino secundário e privado. Para Rocha (1990) o crescimento dessas instituições não pode ser explicado somente em decorrência do crescimento da demanda, em razão do processo de industrialização e urbanização, mas, também, em função da política de *equiparação* das escolas públicas e privadas. Além disso, para o autor, essa política de equivalências inibiu a construção de uma rede pública de ensino, capaz de garantir um ensino mais diversificado em todo país. Ainda conforme o autor, esse processo permitiu o estreitamento das instituições de ensino privado com o governo, durante o período correspondente ao Estado Novo, ao passo que possibilitou, posteriormente, uma maior exigência por parte das instituições privadas de ensino por verbas públicas.

Teixeira (1956) assevera que a reforma educacional de 1931 não refletiu qualquer ideal democrático, apenas consolidou o espírito dualista da educação brasileira, tendo em vista os privilégios que essa reforma permitiu. Segundo o autor, a escola secundária, fruto dessa reforma, seria uma escola privada, destinada a ampliar os privilégios de classe.

Na Constituição de 1934, a primeira após a Revolução de 1930, refletiu os conflitos já referidos acima, entre renovadores e católicos. Porém, no geral, as ideias defendidas pelos renovadores no Manifesto, foram mais contempladas, principalmente quanto ao papel do Estado na garantia do direito à educação gratuita; na elaboração de um Plano Nacional de Educação, fixado pelo Conselho Nacional de Educação e; na garantia orçamentária para a educação.

O Artigo 150 previu a criação do Plano Nacional de Educação pela União, abrangendo o ensino de todos os graus e ramos comuns e especializados. No parágrafo único desse artigo, estabeleceu que o Plano terá vigência de dez anos e obedecerá as normas da

---

<sup>18</sup> Trata-se do processo de equiparação das escolas públicas e privadas, em que se equipara o currículo com a instituição federal, no caso o Colégio D. Pedro II.

Constituição de 1934. Este plano deverá garantir a gratuidade e obrigatoriedade do ensino de primeiro grau, extensivo aos adultos (alínea a). Entretanto, o ensino posterior ao primário não teve o mesmo tratamento, uma vez que só foi garantida a “tendência” à gratuidade (alínea b), continuando, dessa forma, as mesmas regras da reforma Francisco Campos de 1931. É importante ressaltar, conforme o artigo 152, o Plano Nacional de Educação deveria ser enviado ao Congresso através do Conselho Nacional de Educação. Deste modo, o plano foi enviado somente em 1937, três anos após a Constituição de 1934. Contudo, em virtude do fechamento do Congresso pelo Presidente Vargas, o Plano Nacional de Educação não chegou a ser aprovado.

Para garantir as medidas previstas, a lei determinou um percentual que cada ente da federação deverá aplicar, além de anunciar um fundo com recursos destinados à educação. O Artigo 156 estabeleceu um percentual mínimo que a União, Municípios, Estados e Distrito Federal, deverão aplicar para a manutenção e desenvolvimento da educação. Desse modo, a União e os Municípios aplicariam um percentual mínimo de 10% e os Estados e Distrito Federal o mínimo seria de 20%. No caso do ensino rural, a União garantiria um percentual de 20% (parágrafo único), através de recursos provenientes “da renda resultante dos impostos”. Além destes, a lei estabeleceu outra fonte que seria derivada dos patrimônios territoriais (Art. 157).

Os católicos e as instituições de ensino privado também foram contemplados pela Constituição de 1934. O Artigo 153 estabeleceu o ensino religioso facultativo nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais, desde que garantisse os “princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis”. As instituições de ensino privado foram contemplados com a garantia de “liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e estadual” (Artigo 150, parágrafo único, “c”) e com a previsão de isenção de tributos (Art. 154). A lei reconheceu os estabelecimentos particulares de ensino, desde que assegurem a seus professores estabilidade e remuneração digna (Artigo 150, parágrafo único, “f”). O Artigo 157 (§ 2º) estabeleceu que partes dos fundos destinados à educação sejam aplicados em bolsas de estudo para alunos necessitados. Porém, não fica claro no texto para qual grau ou ramo de estudo será destinado esse recurso. Fica subentendido, contudo, que tais recursos podem ser destinados para os estabelecimentos privados de ensino, através das bolsas de estudo.

A Constituição de 1937, instituída após o golpe de Estado, não deu tanta ênfase à educação quanto a Constituição de 1934. Aquela foi mais tímida e, em alguns aspectos,

demonstrou certa inflexão no tocante ao direito à educação. Na verdade, quanto a esse aspecto o papel do Estado se restringiu a uma ação meramente supletiva. Os avanços da Constituição de 1934, no que diz respeito à garantia de educação pública e gratuita, um dos pilares defendidos pelos renovadores, expresso no Manifesto, não teve a mesma ênfase na nova Constituição do Estado Novo. Nesta Constituição, foi dado mais destaque ao ensino oferecido nas instituições particulares, inclusive com subvenção estatal, e ao ensino profissionalizante, principalmente para os filhos das camadas populares.

Porém, a União continuou fixando as bases e diretrizes da educação nacional (Art. 15, n. IX), sendo que a “arte a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares”, na qual o Estado deve contribuir direta ou diretamente para o desenvolvimento de tais instituições, tanto públicas quanto privadas (Art. 128). Esse aspecto da CF/1937 vai ser reivindicado posteriormente pelos empresários da educação, no sentido de exigir do Estado financiamento público para as suas instituições.

A gratuidade e a obrigatoriedade do ensino ficaram restritos somente ao ensino primário (Art. 130), enquanto o ensino posterior a este será financiado pelo Estado, somente para os que provarem insuficiência de recursos. Todavia, não excluiu a possibilidade de pagamento, por partes dos interessados, de mensalidades para a caixa escolar, dependendo da situação financeira do aluno (Art. 130). Entendendo que o ensino público já é por natureza financiado pelo poder público, logo se conclui que o ensino posterior ao primário será oferecido em instituições privadas, e que parcelas dos alunos serão direcionados para estas instituições ou até mesmo excluídos da escola.

Além disso, o papel do Estado em garantir o direito à educação seria possível somente nos casos em que as famílias não tivessem condições financeiras de custear os estudos dos seus filhos em instituições particulares. Neste caso, seria oferecido o ensino pré-vocacional profissional para as classes populares, sendo que essa garantia pode ser ofertada em estabelecimentos públicos e estatais e em estabelecimentos privados, mantidos financeiramente pelo Estado. (Art. 129).

O ensino religioso continuou sendo ofertado nas escolas primárias, normais e secundárias, com o mesmo caráter facultativo dado pela Constituição de 1934, porém, sendo mais moderado ao proclamar que não pode ser “objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos” (Art. 133).

Concluímos, portanto, que a Constituição de 1937, além de restringir a obrigação do Estado na garantia do direito à educação, neste caso tendo sua ação um caráter apenas supletivo, favoreceu diretamente às instituições privadas de ensino, na medida em que deixou explícito nos artigos, já exposto acima, o incentivo à educação privada através de transferência de recursos públicos para tais instituições, fato que levou os empresários da educação a se organizarem, formando uma associação nacional, e a realização do primeiro Congresso Nacional dos Empreendimentos privados de educação<sup>19</sup>, em 1944, com o objetivo de cobrar do Estado os dispositivos da Constituição de 1937 que lhe garantiam direitos aos recursos públicos. Além disso, ao defender o ensino profissional para as classes menos favorecidas, materializado nas reformas orgânicas do ensino na década de 1940, engessou e, de certa forma, impossibilitou que os filhos oriundos das classes baixas tivessem acesso ao ensino superior. Deste modo, esse ensino continuou sendo, quase exclusivamente, voltado aos filhos das famílias das classes dominantes.

Em razão da Constituição de 1937 ter acentuado o caráter profissional da educação<sup>20</sup>, o governo de Vargas, no início da década de 1940, implementou várias reformas orgânicas do ensino. Estas foram fixadas por iniciativa do Ministro da Educação, Gustavo Capanema, ficando as mesmas conhecidas por *Reformas Capanema*. As reformas foram instituídas nos últimos anos do Estado Novo e durante o governo provisório, em 1946. Trata-se, na verdade, de um conjunto de Decretos-lei abrangendo todos os ramos primários e secundários da educação. É importante ressaltar que estas reformas não se constituíram em reformas integrais do ensino, mas em reformas parciais, tendo em vista que o Governo instituiu as leis por etapas, durante os anos de 1942 a 1946, e, dessa forma, não atingiu ao mesmo tempo todos os ramos de ensino.

Durante este período, foram executados os seguintes decretos-lei: Decreto-lei, 4.073, de 30 de janeiro de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942 – Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Decreto-lei 4.244, de 9 de abril de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943- Lei Orgânica do Ensino Comercial. Além desses Decretos-lei, fixados no final do Governo Vargas, foram executados outros durante o governo provisório de José Linhares, tendo como Ministro da Educação Raul Leitão da Cunha: Decreto-lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto-lei 8.530, de 2 de janeiro de

---

<sup>19</sup> Fonte: <http://www.confenen.org/#!/historia/cwen>. Acesso em: 05/08/2016.

<sup>20</sup> Fato que levou Fernando de Azevedo, um dos principais defensores do escolanovismo, na obra *A Cultura Brasileira*, a declarar que esta Constituição era, entre às antecedentes, a mais democrática e revolucionária.

1946 – Lei Orgânica do Ensino Normal; Decreto-lei 8.621, de janeiro de 1946 – Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; Decreto-lei 9.613, de 20 de agosto de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Uma análise parcial do conjunto dos decretos-lei, conforme nos alerta Saviani (2010), explicita que a organização do ensino fixada por essas leis não considerou uma ordem lógica, mas as conveniências políticas do Estado Novo, visto que as primeiras reformas giraram em torno do ensino técnico profissionalizante e do ensino secundário e a reforma do ensino primário, que em tese deveria ser efetivada primeiramente, foi a última a ser realizada no contexto das reformas orgânicas do ensino.

A despeito dos avanços proporcionados por esses decretos-lei, em que se tentou adequar o sistema de ensino ao processo de desenvolvimento do país, a nova organização educacional, resultante desse processo, acentuou a educação enquanto instrumento privado de uma classe ao estabelecer um ensino técnico-profissional para os pobres e um ensino superior para os ricos, ou seja, aprofundou o dualismo da educação brasileira. Isto pode ser comprovado a partir de dois fatores. Primeiro, pela falta de flexibilidade entre os ramos do ensino profissional e ensino secundário. De acordo com a legislação da época os ramos de ensino secundário e profissional só se articulavam com cada etapa, anterior ou posterior, de cada ramo de ensino correspondente. Ou seja, o aluno que ingressasse na primeira série do ensino primário elementar do ramo industrial teria que prosseguir o ensino médio neste mesmo ramo. Dessa forma, não seria permitido optar pelo ensino secundário ginasial, a não ser que resolvesse retornar os estudos desde o início.

Segundo fator, e em decorrência do anterior, diz respeito ao fato de que somente os alunos que terminarem o ensino médio clássico ou científico seria permitido o ingresso em qualquer curso superior. Para os alunos que terminassem o curso técnico-profissional seria possibilitado o ingresso em curso superior desde que fosse diretamente vinculado ao curso técnico concluído, como fica evidenciado no Artigo 18 (III), da Lei Orgânica do Ensino Industrial.

Além desses aspectos, as leis orgânicas contemplaram as instituições particulares de ensino ao (re)definir o caráter jurídico delas, dado pela legislação desse período. No artigo 70, da Lei Orgânica do Ensino Secundário (LOES), determinou que todas as pessoas naturais e às jurídicas de direito privado, que mantenham estabelecimento de ensino secundário, são consideradas como no desempenho de função de caráter público, as quais, em matéria de educação, cabem os deveres e responsabilidades inerentes ao serviço público. Neste sentido, a

relação pública e privada, em que os serviços públicos podem ser oferecidos por entidades privadas, configurando na relação pública não estatal, já aparece nesse período, não sendo, dessa forma, uma característica intrínseca da década de 1990, conforme trataremos no capítulo 02. Em decorrência desse aspecto, a lei, no artigo 88, tratou dos custos da educação, prevendo uma modicidade nos custos da mensalidade e, no artigo 90, estabelecendo uma porcentagem de vagas gratuitas que as instituições de ensino público ou privado deveriam manter anualmente.

Em função disso, os empresários da educação reagiram contra a tentativa do Estado, através da legislação, de impor limites às mensalidades das suas escolas. Porém, não se limitaram somente a este aspecto, foram além disso, ou seja, se articularam e realizaram o primeiro Congresso Nacional dos Diretores de Estabelecimento de Ensino Secundário e Comercial, em setembro de 1944, e passaram a exigir do Estado o cumprimento do artigo 128 da Constituição de 1937, já referido acima. Dessa forma, através da sua articulação e pressão junto ao governo, conseguiram importantes vantagens por parte do Estado, tais como:

[...] auxílio financeiro, imediato e eficaz, aos estabelecimentos particulares [...], isenção dos impostos e taxas de competência da União ... e recomendação da União aos poderes estaduais e municipais para o mesmo efeito; revisão do curriculum escolar para o seu desfogo...; simplificação dos serviços de secretaria dos estabelecimentos de ensino. (ROCHA, 1990, p. 174).

Segundo Rocha (1990), o ponto alto das reivindicações empresariais foi a instituição do Fundo Nacional do Ensino Secundário, em que se previu a contribuição da União sob a forma de dotação orçamentária prevista em lei. Conforme o autor, a única exigência feita pelo Ministro Capanema era que o auxílio financeiro às instituições privadas não fosse através de subvenção. Dessa maneira, os empresários das instituições de ensino privado conseguiram a publicação de um decreto-lei de auxílio financeiro às suas instituições, tendo a Caixa Econômica Federal como órgão financiador.

[...] Trata-se de um sistema de empréstimo, instituído em caráter permanente com excepcionais facilidades, no que diz respeito às condições de garantia, prazos e juros, (o que) poderá possibilitar amplo e satisfatório desenvolvimento dos estabelecimentos de ensino geral e, especialmente, dos estabelecimentos de educação secundária (ROCHA, 1990, p. 175).

Percebe-se, desta feita, que o entrelaçamento entre o público e o privado, no sentido de favorecimento desta esfera pelo poder público, é algo que já faz parte da história da educação brasileira. Além disso, é neste contexto também que presenciamos o fortalecimento e a organização de setores privados da educação enquanto um setor orgânico e atuante em prol dos seus interesses, algo que vai ocorrer em outros momentos da educação nacional.

Com a mudança política ocorrida em 1945, com o fim do Estado Novo, através da renúncia de Getúlio Vargas, e o início de um novo processo político, que ficou conhecido na história como o período da redemocratização do Brasil, a política educacional parece não ter sofrido grandes mudanças, mantendo, dessa forma, quase a mesma relação entre o poder público e a esfera privada.

A nova Constituição, promulgada em setembro de 1946, incorporou alguns elementos que tinham sido defendidos pelos pioneiros da educação nova no Manifesto, sendo que alguns deles já haviam constado na Constituição de 1934, entre os quais destacam-se: a descentralização do ensino (artigos 170 e 171); o caráter supletivo do sistema federal (artigo 179); a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 5º, inciso XV, alínea d); quanto ao financiamento, incorporou um percentual mínimo dos impostos a serem destinado à educação, de pelo menos 20% dos estados, Distrito Federal e Municípios e 10% da União (artigo 169).

O artigo 168, contudo, estabelece o ensino primário obrigatório e ministrado em língua nacional, enquanto o ensino oficial será gratuito. Quanto ao ensino posterior ao primário, a gratuidade se daria somente nos casos em que se provarem insuficiência de recursos (Art. 168), repetindo o mesmo dispositivo da Constituição de 1937. Neste caso, se o ensino público é gratuito, o ensino que o Estado se compromete a financiar, em caso de insuficiência de recursos, será o privado. A Constituição de 1946, além de ratificar o conjunto de dispositivos legais da educação nacional, apontou, no seu artigo 5º, inciso XV, alínea *d*, como tarefa da União, elaborar as bases e diretrizes da educação nacional, questão que abordaremos a seguir.

### **1.7 Lei de Diretrizes e Bases da Educação: pressupostos políticos e ideológicos**

A nova Constituição Federal de 1946, de caráter liberal e democrático, refletiu o novo governo, estruturado em uma coalização de partidos, com PSD, partido do presidente Dutra, eleito em 1946, e UDN, partido da oposição derrotada nas mesmas eleições e compondo o governo. Este processo, segundo Saviani (2010), expressou a mesma política de “modernização conservadora”, iniciada com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Neste contexto, iniciou-se um novo processo de organização da educação nacional, tendo como fator principal a elaboração da Lei de diretrizes e bases da educação nacional.

O ministro da educação da época, Clemente Mariani, para atender o dispositivo do artigo 5, inciso XV, alínea d, da nova Constituição, instituiu uma comissão encarregada de elaborar o anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Para compor a comissão, convidou vários educadores do país, com participação hegemônica dos escolanovistas, tendo, inclusive, na presidência da comissão um dos signatários do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, Lourenço Filho. Este constituiu três subcomissões: do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior. O anteprojeto elaborado pela comissão foi enviado para a Câmara Federal em 1948, iniciando um longo processo que durou 13 anos, findando em 1961 com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB 4.024/61.

No âmbito do Congresso Nacional, o debate que se desenvolveu nesse período, sobre o anteprojeto, foi centrado inicialmente sobre duas polêmicas: o caráter descentralizador e centralizador da legislação educacional. Numa segunda fase, esse debate se deslocou para a polêmica a respeito do monopólio estatal de ensino versus a liberdade de ensino, ou seja, a relação entre público e o privado. O caráter descentralizador da legislação educacional foi defendido pelos defensores da Constituição de 1946 e os escolanovistas. No tocante à organização da educação nacional, a concepção dos renovadores, desde o lançamento do Manifesto, era a de defender a descentralização. No anteprojeto esta concepção apareceu mais moderada do que na Constituição de 1946, com o foco nos sistemas estaduais de ensino, sendo que o sistema federal assumia um caráter meramente supletivo. Em razão do caráter técnico-científico atribuído a educação pelos renovadores, foi defendido por eles no anteprojeto que o Conselho Nacional de Educação possuísse funções consultivas e deliberativas. Contudo, esta proposta foi reformulada pelo Ministro da Educação ao enviar o anteprojeto para ser analisado pelo Congresso, transformando o Conselho em um órgão somente de caráter consultivo (ROMANELLI, 2014).

Já o caráter centralizador foi sustentado pelos defensores dos ideários da Constituição de 1937, tendo como principal representante Gustavo Capanema, líder do governo na Câmara dos deputados, ex-Ministro da Educação no governo de Vargas. Capanema se contrapôs ao anteprojeto elaborado pela comissão e enviado ao Congresso através do Ministro da Educação da época, Clemente Mariani, vendo no anteprojeto uma posição antigetulista. Para Capanema, o anteprojeto estava mais voltado para os aspectos político-partidários do que para as questões educacionais. Segundo ele, o projeto pretendia “ser, na História do Brasil, uma revolução *contra os princípios pedagógicos, filosóficos e*



*políticos da ditadura”* (BRASIL, 1957, p. 128 *apud* SAVIANI, 2010, p. 283, grifos do autor). Com isso, Capanema emite um parecer criticando o caráter descentralizador da educação e, simultaneamente, elabora uma interpretação centralizadora da mesma. Por isso ele encaminha no seu parecer o arquivamento do projeto de lei.

Em maio de 1957, foi retomada na câmara dos deputados a discussão entorno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, através do projeto de lei nº 2.222. Esse projeto foi apresentado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, em novembro de 1956. O processo de tramitação do projeto foi caracterizado pelo embate entre os defensores da escola pública, de um lado, e dos defensores da escola particular, de outro, marcando a segunda fase da elaboração da lei de diretrizes e bases da educação nacional. Esse conflito foi fomentado pelo discurso do deputado Padre Fonseca e Silva, pronunciado no dia 05 de novembro de 1956, em que ele acusava o diretor do INEP, Anísio Teixeira, e o presidente da comissão diretora do Congresso, Almeida Júnior, de se oporem aos interesses das escolas confessionais. Segundo Saviani (2010), apesar de todos os esforços de Anísio Teixeira de esclarecer que não defendia o marxismo, de que não defendia o monopólio estatal da educação, de demonstrar todo o seu respeito pelas escolas particulares, o eminente educador continuou sendo alvo de ataques. Para Saviani (2010), o alvo dos ataques não era a pessoa, mas as ideias que Anísio Teixeira defendia entorno da educação pública, universal e gratuita.

[...] não obstante tudo isso, os católicos orquestraram uma campanha cerrada contra ele. É que não estava em causa sua pessoa e, portanto, as suas ideias e convicções. O que estava em causa era o que ele representava, e que estava resumido no título de sua conferência: a luta pela implantação e consolidação de uma escola verdadeiramente pública, universal e gratuita. E a igreja sentiu-se ameaçada, pois interpretou que, universalizando-se a escola pública e gratuita, ela se estenderia a todos e atenderia a todas as necessidades educacionais da população. Não haveria, pois, espaço para outro tipo de escola [...]. (SAVIANI, 2010, p. 288).

Em 1958, foi apresentado um novo substitutivo pelo Deputado Carlos Lacerda, o qual ficou conhecido como: substitutivo Lacerda. Tal substitutivo, conforme Saviani (2010), tinha como base as ideias defendidas pelo Terceiro Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, realizado em São Paulo, no ano de 1948. Para o autor, esse substitutivo tinha como objetivo contemplar diretamente os estabelecimentos de ensino particular, além de deslocar o debate, que estava circunscrito na figura de Anísio Teixeira, para amplos setores da sociedade. Porém, o substitutivo não foi colocado em debate. Em 1959, o mesmo Deputado, apresentou o terceiro substitutivo, que, além de contemplar a essência do substitutivo anterior, contribuiu com as bases do texto constitucional da primeira LDB.

Conforme assinala Romanelli (2014), o autor do substitutivo, Carlos Lacerda, utilizando-se de estratégias bem elaboradas e usando de artimanhas, com o objetivo de não revelar os reais interesses das instituições privadas, nos artigos 3 e 4 do substitutivo de 1959, defende o direito precípua da família em oferecer educação dos filhos, para, logo em seguida, introduzir o artigo 5, em que defende a alocação de recursos públicos para a iniciativa privada. Para a autora, o direito da família e da liberdade de ensino foi uma estratégia do autor do substitutivo para se opor ao monopólio estatal de ensino e, por sua vez, favorecer o ensino privado nas instituições particulares.

Uma primeira observação que se pode fazer em relação a esses artigos consiste em que, na verdade, se armava habilmente um silogismo, no qual as premissas eram os dois primeiros artigos [3 e 4] e a conclusão, o último [5]. Com efeito, os dois primeiros foram capciosamente prepostos, como um sofisma, para que o último pudesse ser anunciado conclusivamente. Como se vê, o centro do interesse não estava no direito da família, mas na reivindicação de recursos que se fazia em favor desta ao Estado para beneficiar a iniciativa privada antes mesmo que ao ensino oficial. (ROMANELLI, 2014, p. 180).

Nessa perspectiva, o autor do substitutivo expõe nos artigos 70, 71 e 79, o que ele havia anunciado no artigo 5, ou seja, a concessão de recursos financeiros por parte do Estado as instituições privadas de ensino.

Art. 70 – Além dos recursos orçamentários destinados a manter e expandir o ensino oficial, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o do Ensino Médio e o do Ensino Superior proporcionarão recursos, previamente fixados, para a cooperação financeira da União com o ensino de iniciativa privada, em seus diferentes graus.

Art. 71 – A cooperação financeira da União, dos Estados, e dos Municípios se fará: a) sob a forma de financiamento de estudos através de bolsas, concedidas a aluno, na forma da presente lei; b) mediante empréstimos para construção, reforma e extensão de prédios escolares e respectivas instalações e agrupamentos.

Art. 79 – Ao Conselho Regional de Educação e às Comissões que dele receberem os poderes previstos neste capítulo compete: a) garantir a plena liberdade do bolsista ou de sua família no uso e emprego que fizerem da bolsa quanto ao gênero de educação, tipo de estudos ou instituição escolar que escolherem.

No último artigo citado, do substitutivo Lacerda, aparece novamente o conceito de liberdade de ensino, assim como os católicos já reivindicavam na década de 1930, quando da polêmica com os renovadores. Romanelli (2014), seguindo Roque Spencer Maciel de Barros, defende que o conceito de liberdade de ensino, defendido pelo Substitutivo Lacerda e contemplado na LDB 4.024/61, segue a orientação dos documentos papais, em que estes defendem que liberdade de ensino implica no direito exclusivo da igreja no exercício da ação educativa. No caso do Brasil, este movimento foi expresso através da oposição ao monopólio estatal de ensino através de setores da igreja católica. Porém, segundo a autora, esta oposição também interessava outro setor da sociedade: *a iniciativa de ensino privada leiga*. É neste contexto que esses dois setores se aliam e defendem amplas liberdades de ensino, em que

todos poderiam abrir escolas privadas, sem a intervenção do estado, mas, ao mesmo tempo, fazendo uso dos recursos estatais.

Para se contrapor ao caráter privatista da educação, expresso no substitutivo Lacerda, foi articulada em todo o país, através de intelectuais, jornais e educadores, a defesa da educação pública e gratuita. Segundo Saviani (2010), nessa defesa pode ser identificado três correntes do pensamento: a liberal-idealista, tendo como principais representantes o jornal *O Estado de S. Paulo*, sob a direção de Júlio de Mesquita Filho, e professores da USP, ligados as áreas de filosofia e história da educação; a segunda corrente, denominada de liberal-pragmatista, pertence ao grupo dos renovadores; e a terceira corrente, de tendência socialista, tinha como principal representante Florestan Fernandes. Este foi um dos principais defensores e divulgadores da educação pública na época e durante toda sua vida acadêmica e de militância. Ele participou de vários debates, conferências e atividades públicas, além de percorrer todo o Brasil, tendo como pauta a defesa da educação pública de qualidade, que servisse à formação da classe trabalhadora. Florestan propiciou que o debate da educação pública e da LDB chegasse aos sindicatos e, por sua vez, às massas.

Em 1959, foi lançado um manifesto em defesa da escola pública, com o título: *O Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados*. Sendo escrito novamente por Fernando de Azevedo, foi subscrito por 190 intelectuais e defensores da educação pública. Em razão dessa pressão, a campanha em defesa da escola pública, articulada com o Dep. Celso Brante, apresentou outro substitutivo, contribuindo para que comissão de educação da câmara, em acordo com os partidos, nomeasse uma comissão para apresentar um anteprojeto único. Este, apresentado, conservou, em linhas gerais, as ideias principais do substitutivo Lacerda, no tocante ao direito da família em oferecer ensino aos filhos e a liberdade de ensino das instituições privadas.

Segundo o *Manifesto* de 1959, os católicos, em aliança com os estabelecimentos privados de educação tinham três objetivos bem definidos na campanha contra o monopólio estatal e a favor da liberdade de ensino, a saber:

[...] 1) o ensino será ministrado sobretudo pelas entidades privadas e, supletivamente, pelo poder público; 2) o ensino particular não será fiscalizado pelo Estado; 3) o Estado subvencionará as escolas privadas, a fim de que estas possam igualar os vencimentos dos seus professores aos dos professores oficiais. É, como se vê (conclui o grande diário), a instituição no Brasil, do reinado do ensino livre: livre da fiscalização do Estado, mas remunerado pelos cofres públicos". (MANIFESTO, 2006, p.210).

Percebe-se, portanto, que o centro da campanha dos católicos e dos estabelecimentos privados de educação não era, de fato, a liberdade de ensino, mas os

interesses econômicos da iniciativa privada e das próprias instituições religiosas ligadas à Igreja Católica. É nesse contexto que é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional em 1961.

### **1.8 Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 4024/61**

Em 20 de dezembro de 1961, a Lei 4024/61 foi sancionada pelo presidente João Goulart, sendo que o mesmo vetou, total ou parcialmente, 25 artigos. Para Romanelli (2014) e Saviani (2015), o texto da LDB, após a aprovação, não contemplou diretamente nenhuma das partes envolvidas, sendo, dessa forma, uma conciliação dos grupos, para os quais, o texto, em parte, contemplou o projeto original, e, em parte, ao substitutivo Lacerda.

Entretanto, Romanelli (2014) ressalta que no documento final da LDB, mesmo tendo contemplado algumas das propostas do projeto original, defendido pela Campanha em Defesa da Educação Pública, no geral, o caráter privatizante da educação brasileira sobressaiu-se. Isso se concretizou no corpo da lei que fixou a LDB de três formas distintas: primeiro, na desobrigação do Estado da garantia do ensino primário; segundo, possibilitando a representação das instituições particulares nos Conselhos Estaduais e Federal de Educação, em que este foi revestido de amplos poderes, inclusive, em alguns casos, se sobrepondo ao Ministro da Educação e; terceiro, pelo fato de favorecer explicitamente os estabelecimentos privados com subvenção financeira, através do pagamento de bolsas e reformas de estruturas.

Conforme ressalta Romanelli (2014), alguns avanços importantes consagrados na legislação educacional, principalmente a partir da década de 1930, foram, na realidade, abandonados, como, por exemplo, a questão da obrigatoriedade do ensino primário, abordado no artigo 27 da LDB de 1961, e quase invalidado pelo artigo 30.

Art. 30 Não poderá exercer função pública, nem ocupar emprego em sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público o pai de família ou responsável por criança em idade escolar sem fazer prova de matrícula desta, em estabelecimento de ensino, ou de que lhe está sendo ministrada educação no lar.  
Paragrafo único – Constituem casos de isenção, além de outros previstos em lei:  
a) Comprovado estado de pobreza do pai ou responsável;  
b) Insuficiência de escolas;  
c) Matrículas encerradas;  
d) Doença ou anomalias graves da criança.

Esse artigo, na prática, oficializou a falta de compromisso do Estado no oferecimento de educação primária. Isso porque, segundo afirma Romanelli (2014), levando em consideração a realidade da época, o salário de grande parte dos trabalhadores era insuficiente para os mesmos manterem a educação dos filhos, além de existir um alto grau de desemprego nas áreas urbanas e rurais.

Em relação à liberdade de ensino, questão polêmica suscitada desde a década de 1930 e, como visto, ponto central do conflito envolvendo os defensores das instituições privadas de ensino em relação aos escolanovistas, a Lei 4024, em sua essência, incorporou no fundamental as orientações do substitutivo Lacerda, tanto no que diz respeito aos direitos da família (Art. 2) quanto à igualdade de direitos das escolas privadas em relação às públicas. Pois, foi garantido às escolas privadas assento nos órgãos de representação da educação, tais como Conselhos Federais e Estaduais de Educação, além de recursos financeiros.

Art. 3º O direito à educação é assegurado:

I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor;

II - pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos.

Art. 4º É assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos.

Art. 5º São assegurados aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados, adequada representação nos conselhos estaduais de educação, e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos neles realizados.

O parágrafo primeiro do Artigo 8º estendeu a representação das instituições públicas e privadas de ensino no Conselho Federal de Educação (CFE). Garantido assento das instituições privadas nos órgãos de representação da educação, tanto a nível nacional quanto estadual, a lei, em seu artigo, artigo 9º, fixou as atribuições deste Conselho, o qual, além de ser um órgão de assessoramento do Ministro da Educação, passou a ser, também, um órgão deliberativo, pois, restava ao Ministro da Educação a função de homologar as decisões tomadas pelo CFE (Art. 9º, §1º).

Após estabelecer amplos poderes aos conselhos de educação, como era de se esperar, a política educacional do país, em especial o destino dos recursos públicos, passou a ser determinada por esses órgãos de representação e deliberação da educação, conforme podemos verificar a seguir na própria LDB de 1961.

O artigo 93 determinou que os recursos financeiros previstos em lei seriam aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação, de acordo com o estabelecido pelos Conselho Federal e Estaduais de Ensino. No parágrafo primeiro do artigo 93 a lei determinou o que seriam despesas com o ensino, as quais estavam previstas, entre outras, *as de concessão de bolsas de estudos*. Já no artigo 94, a lei instituiu a responsabilidade do CFE de fixar o quantitativo de bolsas estudantis e o financiamento dos diversos graus de ensino, além de determinar a liberação de recursos para os educandos que demonstrarem aptidão para os estudos, sobre duas maneiras: “a) bolsas gratuitas para custeio total ou parcial dos estudos; b)

financiamento para reembolso dentro de prazo variável, nunca superior a quinze anos”. No parágrafo primeiro desse mesmo artigo, deixa implícito que os recursos para bolsas podem ser aplicados nas instituições privadas de ensino: “Os recursos a serem concedidos, sob a forma de bolsa de estudos, poderão ser aplicados em estabelecimentos de ensino reconhecido, escolhido pelo candidato ou seu representante legal”.

O Artigo 95, por sua vez, foi mais explícito quanto a garantia de recursos para as escolas privadas, através de subvenções financeiras, como podemos verificar a seguir.

Art. 95. A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de:

- a) subvenção, de acordo com as leis especiais em vigor;
- b) assistência técnica, mediante convênio visando ao aperfeiçoamento do magistério à pesquisa pedagógica e à promoção de congressos e seminários;
- c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor.

§ 2º Os estabelecimentos particulares de ensino, que receberem subvenção ou auxílio para sua manutenção, ficam obrigados a conceder matrículas gratuitas a estudantes pobres, no valor correspondente ao montante recebido.

Em suma, a iniciativa privada de ensino passou a definir de forma direta os rumos da educação nacional, especialmente determinando os destinos da aplicação dos recursos públicos voltados à educação através do assento permitido nos conselhos de educação, os quais passaram a ter caráter deliberativo. A lei, portanto, além de garantir a presença da esfera privada nos órgãos deliberativos da educação estabeleceu de forma explícita e criteriosa o favorecimento da educação privada em detrimento do ensino público através de bolsas de estudos pagas pelo poder público em suas instituições e com o aporte direto de subvenção financeira.

A lei também instituiu um percentual mínimo de recursos dividido entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. De acordo com o Artigo 92: “A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo”. O parágrafo segundo desse artigo estabeleceu que nove décimos dos recursos federais serão destinados à criação de um fundo destinado à educação, dividido em parcelas iguais, para: O Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. Já o parágrafo segundo estabeleceu que o Conselho Federal de Educação elaborasse um Plano respectivo a cada fundo.

Neste sentido, Anísio Teixeira, por determinação do Conselho Federal de Educação, elaborou, em 1962, o Plano Nacional de Educação. O plano, conforme Saviani (2010), elaborado por Anísio Teixeira assumiu uma perspectiva diferente da ideia de plano

proposta pelos Pioneiros da educação e do anteprojeto elaborado em 1937 pelo CNE, uma vez que este plano resume-se a esquemas de distribuição de recursos.

[...] a ideia de plano de Educação na nossa primeira LDB ficou reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. De fato, pretendia-se que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação. (SAVIANI, 2011, p. 165).

Como se pode perceber da análise da LDB e dos substitutivos e debates que antecederam a elaboração desta Lei, os católicos e os donos das instituições privadas de ensino conseguiram reorientar a política educacional, direcionando a legislação para satisfazer seus interesses. Fato relevante é que os renovadores defenderam uma ampla autonomia técnica, administrativa e financeira dos órgãos de execução da educação brasileira, tanto no Manifesto de 1932, quanto no anteprojeto enviado pela comissão encabeçada por Lourenço Filho para a constituição da primeira LDB, em 1947. Eles defendiam que o Conselho Nacional de Educação tivesse funções consultivas e deliberativas. Essa proposta foi acatada na LDB de 1961, como visto acima, porém, o caráter atribuído pelos católicos e a iniciativa privada foi completamente diferente dos objetivos traçados pelos pioneiros da educação nova. Isso mostra o limite, já naquele momento, de se pautar a educação brasileira através do Estado e da própria correlação de forças, sem nenhuma perspectiva de avanço no sentido de superação da estrutura econômica e política que dão legitimidade ao Estado moderno.

Para Rocha (1990) e Oliveira (2006), o papel do Estado no tocante à garantia de educação foi redefinido nesse processo, tendo em vista a política educacional antecedente à aprovação da LDB, principalmente à estadonovista, que era caracterizada pela publicização do espaço privado. Porém, com a LDB de 1961, a relação entre o setor público e privado se modificou, ocorrendo nesse novo contexto a privatização do espaço público. Ambos os processos, portanto, já apontam para os indícios da mercantilização da educação brasileira.

### **1.9 A reforma da educação na ditadura Civil-Militar e a “ajuda” internacional**

O governo que assumiu o poder em 1964, por um golpe de Estado, implantando logo em seguida uma ditadura civil (pois fora organizada por setores da sociedade civil) e militar (pois encontrou nas forças armadas a capacidade de reprimir as organizações populares), foi articulado pelo exército e por amplos setores do empresariado brasileiro, daí porque ser denominado de ditadura civil-militar.

A ditadura civil-militar passou a dar mais atenção à educação, visando atingir dois objetivos: primeiro, no sentido de adequar a educação com o processo de desenvolvimento econômico do país; segundo, para responder à crise da educação, sobretudo do ensino

superior, que teve como momento tenso as jornadas de luta de 1968. Essa crise, segundo Romanelli (2014), se deu em função do aumento da demanda de educação superior e pela falta de oferta de vagas nas universidades públicas.

Nesse contexto o governo militar firmou vários acordos internacionais, através das agências internacionais de ajuda e cooperação, visando a uma melhor adequação dos recursos humanos às necessidades do desenvolvimento do país e, ao mesmo tempo, readequar o sistema educacional para evitar as tensões do movimento estudantil. De acordo com Romanelli (2014), para as agências internacionais o conceito de subdesenvolvido estava relacionado com o fato de os países subdesenvolvidos não terem atingido o estágio de desenvolvimento dos países de economia centrais. Por isso, fazia-se necessária a organização interna, com a ajuda internacional, visando elevar os países ditos subdesenvolvidos a uma etapa superior de desenvolvimento.

As causas ou fatores desse subdesenvolvimento são: políticos, no sentido de existir predominantemente grupos oligárquicos e tradicionais no poder; econômico, com predominância de setores agrário e exportador em detrimento do setor industrial e; que o período de transição de uma sociedade tradicional para outra moderna, se dá naturalmente. Nesta perspectiva, segundo a autora, o conceito tradicional estava relacionado com subdesenvolvimento e, por outro lado, moderno implicava desenvolvido. Por isso as agências apontam como modelo para ser seguido pelos países subdesenvolvidos os países desenvolvidos.

Segundo essa concepção, os problemas dos países subdesenvolvidos seriam de ordem técnica e não política e econômica. Por isso, as agências vão propor, ao mesmo tempo, planejamento das ações e investimento em educação, como forma de se produzir recursos humanos necessários para elevar o nível de excelência dos países subdesenvolvidos. É a partir desses pressupostos que as agências propõem formas de cooperação e desenvolvimento da educação para os países de economia periférica. A forma de execução desse processo se diferencia apenas em relação ao estágio de desenvolvimento e integração dos países subdesenvolvidos aos países de economias centrais, ou seja, a maneira pela qual se dá a integração daqueles países ao capitalismo. (ROMANELLI, 2014).

Desse modo, os programas de ajuda internacionais dividem os problemas educacionais e as respectivas estratégias dos países subdesenvolvidos em duas categorias: de ordem quantitativa e qualitativa. Os problemas de ordem quantitativa estão relacionados com a expansão do ensino em razão da explosão demográfica. As estratégias adotadas pelos



programas vão no sentido de aumentar a rentabilidade do ensino sem aumento de recursos, utilizando-se de estudos técnicos em que se garante a eficiência do sistema. Os problemas de ordem qualitativa dizem respeito ao baixo nível da qualidade dos sistemas de ensino em decorrência, segundo as agências, da falta de democratização ou a expansão do ensino. As estratégias oferecidas pelos programas neste aspecto estão relacionadas com o treinamento de pessoal e técnico, aumento de recursos materiais, principalmente com o aparelhamento das escolas, e a modificação curricular. Agindo dessa forma, segundo defendem as agências, prepara-se o pessoal (mão de obra) necessária para a expansão das empresas, ao passo que se adequa a educação às necessidades do desenvolvimento. (ROMANELLI, 2014)

Para Leher (2014a) essa concepção tem como fundamentação teórica a Teoria do Capital Humano (TCH) elaborada pela Escola de Chicago, nos Estados Unidos. Esta teoria atribui um lugar estratégico à educação no processo de valorização do capital. Ou seja, os países, especialmente de economia periférica, através de reformas educacionais, com viés profissionalizante, poderiam formar mão de obra capaz de incrementar importantes ganhos ao capital.

A TCH chega ao Brasil, ainda na década de 1960, sobretudo a partir do golpe civil-militar de 1964, através da Aliança para o Progresso, estabelecida entre Brasil e os Estados Unidos, a partir da “Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (em inglês, *United States Agency for International Development/USAID*) e do Conselho Federal de Educação.” (LEHER, 2014a, p. 01).

Este processo, conforme Leher (2014a), concretiza-se na legislação brasileira com a contrarreforma da educação, expressa na Lei 5.540/68, que reorientou a educação superior e o papel das universidades, ao mesmo tempo em que serviu para amortecer a força do movimento estudantil. Igualmente papel cumpriu a Lei 5.692/71 (explicitamente fundamentada na teoria do capital humano), ao regulamentar o ensino de primeiro e segundo graus, propondo a profissionalização massiva da educação básica do país. É a partir dessa perspectiva que se dá o alinhamento da educação brasileira como projeto orgânico da classe dominante, conforme defende Romanelli (2014).

Para Saviani (2010), a educação brasileira a partir desse período assumiu um caráter técnico, que foi expresso na pedagogia tecnicista. Porém, segundo o mesmo autor, esta pedagogia difere das demais (Tradicional e Escolanovista), pois estas, além da preocupação com a formação técnica, da mão de obra qualificada para o trabalho, também se preocupavam com uma formação mais geral, ou seja, a educação era pensada de forma mais integral, ampla

e humanizada (dentro dos limites burgueses de educação). Por outro lado, a nova pedagogia inova ao “transportar”, pela primeira vez, para dentro do debate educacional os métodos de organização do trabalho fabril.

A educação de modo geral, e a escola básica, em especial, foi praticamente dominada durante os finais da década de 1960 até a década de 1980 pela concepção pedagógica tecnicista. A partir da década de 1990, iniciou-se outro momento de transformação da educação pública pautada por mudanças significativas na dinâmica do capital e pela presença forte de organismos financeiros multilaterais na definição de diretrizes globais para a educação, conforme veremos a seguir.

## **2. AS TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS DO CAPITAL: FUNDAMENTOS DAS REFORMAS PRODUTIVA, ESTATAL E EDUCACIONAL NO BRASIL**

A partir da década de 1970 as economias dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos desaceleraram, tendo como motivo, a princípio, a crise do petróleo em 1974-75, cujo impacto foi sentido em todas as esferas sociais. Presenciou-se, nesse período, desregulamentação das economias aparentemente estabilizadas, com a crise inflacionária abatendo todos os países capitalistas, principalmente sobre os países de economias periféricas, em decorrência da desvinculação da conversibilidade ouro/dólar. No campo da produção, presenciou-se o esgotamento do modelo de organização da produção regida pelo padrão fordista, e a implementação de uma nova forma de organização da produção, fato que ficou conhecido como reestruturação produtiva. Esse processo se refletiu no desemprego cada vez maior em todos os países de economias capitalistas. Esses países, em especial os de economia periférica, passaram por reformas, em que foi afetada, principalmente, a esfera social. A educação, em vista disso, foi, também, atingida, passando a ser objeto de várias reformas demandadas, principalmente, por agências internacionais ligadas ao capital financeiro, a exemplo do Banco Mundial.

Todo esse processo, conforme Mészáros (2000), trata-se, na verdade, de uma crise estrutural do capital, a forma mais aguda, até hoje presenciada, das manifestações de suas crises históricas.

Para entendermos tal fundamento, trataremos a seguir do caráter das crises próprias do capital e sua manifestação nesse período particular da história da humanidade. Em seguida, analisaremos os impactos dessa crise no desmonte do estado moderno, como uma das variantes encontradas pelo capital de reagir à sua crise. Analisaremos, também, os impactos dessa crise no processo educacional. Em vista disso, trataremos, de forma sucinta, o processo de mercantilização da educação e sua passagem à categoria de *serviço*, e como tal, é gerido segundo a lógica do capital.

### **2.1 De cíclicas a estrutural: a natureza das crises do capital**

Marx e Engels, em diversas obras, se debruçaram sobre a gênese e o desenvolvimento do modo de produção capitalista, como sistema de regulação, de produção e reprodução da vida material e espiritual, dentro de um período particular da história da humanidade. A partir da análise histórica, concluíram que, como todo modo de produção, o atual se move a partir das contradições das suas próprias leis de evolução, sobre as quais determinam as tendências de seu desenvolvimento. Entre as tendências próprias do modo de

produção capitalista, conforme assinala Marx no *Capital* (I, II e III), encontram-se as crises econômicas. No livro primeiro do *Capital*, no qual Marx<sup>21</sup> trata da esfera da produção, ele já esboça algumas características contraditórias do capital, em que o conceito de crise já aparece ao serem destacadas as contradições entre: trabalho concreto e trabalho abstrato, valor de uso e valor, produção e (não)realização da mais-valia.

Todavia, Marx (2013) ressalta que, embora no processo de produção pode-se apontar a possibilidade de crises no capital, tais crises necessitam, no plano concreto, de um conjunto de fatores. Para analisar tais fatores, nos serviremos de alguns dos interpretes da obra de Marx, além da sua própria obra, como Mandel (2015) e Netto e Braz (2011), os quais nos ajudam na compreensão do fenômeno das crises econômicas e suas consequências e rebatimentos na atualidade.

O capitalismo<sup>22</sup>, na compreensão de Mandel (2015), foi o resultado de três transformações econômicas e sociais da modernidade. Primeiro, da separação entre os produtores diretos (trabalhadores) dos seus meios de produção e subsistência. Essa separação efetuou-se, simultaneamente, em duas direções: na agricultura, pelas expulsões dos trabalhadores das terras dos seus senhores para o uso de pastos; no artesanato, pela destruição das corporações de ofícios medievais e pelo desenvolvimento da indústria familiar. Segundo, a formação de uma classe social que se apropriou dos meios de produção, fruto da

---

<sup>21</sup> “[...] Ninguém pode vender sem que outro compre. Mas ninguém precisa comprar apenas pelo fato de ele mesmo ter vendido. A circulação rompe as barreiras temporais, locais e individuais da troca de produtos precisamente porque provoca uma cisão na identidade imediata aqui existente entre o dar em troca o próprio produto do trabalho e o receber em troca o produto do trabalho alheio, transformando essa identidade na antítese entre compra e venda. Dizer que esses dois processos independentes e antitéticos formam uma unidade interna significa dizer que sua unidade interna se expressa em antíteses externas. Se, completando-se os dois polos um ao outro, a autonomização externa do internamente dependente avança até certo ponto, a unidade se afirma violentamente por meio de uma crise. A antítese, imanente à mercadoria, entre valor de uso e valor, na forma do trabalho privado que ao mesmo tempo tem de se expressar como trabalho imediatamente social, do trabalho particular e concreto que ao mesmo tempo é tomado apenas como trabalho geral abstrato, da personificação das coisas e coisificação das pessoas – essa contradição imanente adquire nas antíteses da metamorfose da mercadoria suas formas desenvolvidas de movimento. Por isso, tais formas implicam a possibilidade de crises, mas não mais que sua possibilidade. O desenvolvimento dessa possibilidade em efetividade requer todo um conjunto e relações que ainda não existem no estágio da circulação simples da mercadoria” (MARX, 2013, p. 187).

<sup>22</sup> Mészáros (2000) e Mandel (2015) afirmam que capital e capitalismo são fenômenos distintos. Segundo Mandel (2015, p. 34) os elementos que constituem o capital já existiam antes mesmo do modo de produção capitalista. “A existência do capital não se identifica com o modo de produção capitalista. Ao contrário, capitais existiram e circularam durante milênios antes da eclosão do modo de produção capitalista na Europa ocidental, nos séculos XV e XVI”. Para Mészáros (2000, p. 7) o capitalismo é uma das formas históricas de manifestação dos elementos constitutivos do capital. “Os elementos constitutivos do sistema do capital (como o capital monetário e mercantil, bem como a originária e esporádica produção de mercadorias) remontam a milhares de anos na história. Entretanto, durante a maioria desses milhares de anos, eles permaneceram como partes subordinadas de sistemas específicos de controle do metabolismo social que prevaleceram historicamente em seu tempo, incluindo os modos de produção e distribuição escravista e feudal. Somente nos últimos séculos, sob a forma de capitalismo burguês, pôde o capital garantir sua dominação como um sistema social global.”

expropriação sobre os trabalhadores: a burguesia. Esse processo foi o resultado do desenvolvimento das forças produtivas ocorridas durante séculos, que se desenvolveu das corporações de ofício até a grande indústria e o mercado mundial. Terceiro e último, o processo através do qual o capital transformou a força de trabalho em mercadoria. Essa transformação resultou no aparecimento de uma classe social que nada mais possui a não ser a sua própria força de trabalho, a qual é obrigada a vender para os proprietários dos meios de produção. Essa classe é o proletariado<sup>23</sup> moderno.

Já Mészáros (2000) assevera que todo sistema orgânico, enquanto totalidade social, deve, necessariamente, submeter a si próprio todos os elementos da sociedade construído historicamente e, a partir desses elementos, criar novos instrumentos que lhe são necessários. Por essa razão, o capital, no processo que o levou a tornar-se um *sistema orgânico global*, demoliu todas as relações sociais dos modos de produção precedentes a ele, principalmente o feudal, e, ao mesmo tempo, superou as barreiras que impediam o desenvolvimento dos seus *componentes vitais*. É neste sentido que o capital se tornou um *sistema orgânico global*, sob a dominação da *produção generalizada de mercadorias*. Tudo isso gerou uma transformação no processo produtivo, no qual, nos modos de produção precedentes, a relação entre o homem e a natureza era orientada pela produção para o uso, ou seja, a produção visava, de certa forma, as necessidades humanas. No entanto, o capital, como um sistema de controle do metabolismo social, imprimiu uma modificação nessa relação, ao submeter outro componente na produção: a produção não mais para satisfazer as necessidades humanas, mas para satisfazer os imperativos do capital, transformando o valor de uso em valor de troca. Mas, não só isso, submeteu o primeiro ao segundo. Portanto, para o autor, é a partir desse contexto que surge o capitalismo, como modo de produção específica, na “sua versão capitalista burguesa”.

Conforme Mandel (2015), o capitalismo se avançou segundo certas leis de evolução e, por isso, elas são parte constitutiva da sua própria natureza. Essas leis, no entanto, não devem ser entendidas como leis férreas ou mecânicas, mas como tendências que, ao longo dos tempos, indicam certas regularidades de desenvolvimento do capitalismo.

---

<sup>23</sup> Marx e Engels, no Manifesto Comunista, assim definem burgueses e proletários: burguesia é a classe dos capitalistas modernos, donos dos meios de produção e compradores da força de trabalho; proletariado é a classe dos trabalhadores assalariados modernos, os quais, não sendo donos dos meios de produção, são obrigados a vender sua força de trabalho para sobreviverem.

Sustentados em Marx, Netto e Braz (2011) e Mandel (2015), defendem que as crises econômicas<sup>24</sup> são partes constitutivas da própria natureza do capital. Além disso, não existe um único fator que contribui para a eclosão das crises, mas a própria dinâmica do capital e suas múltiplas contradições. Entre as contradições fundamentais que contribuem para as crises econômicas do sistema do capital, os autores destacam as seguintes: a desorganização da produção; a tendência da queda da taxa de lucro; o subconsumo das massas e; a superprodução de capital. Porém, para Mandel (2015) a causa última que possibilita a eclosão da crise é a superprodução de capital, que por sua vez, é uma decorrência do aumento da composição orgânica do capital.

Marx (2013) no *Capital*, volume I, discorre sobre a forma pela qual o capital geral é composto, além das alterações sofridas no decorrer do seu processo de acumulação. Segundo ele, o capital de cada capitalista tomado individualmente e o capital total de todos os capitalistas se dividem proporcionalmente<sup>25</sup> em duas partes: capital constante (valor dos meios de produção) e capital variável (valor da força de trabalho). O primeiro capital é utilizado na compra de bens materiais, ou seja, na compra de prédios, máquinas e matéria-prima. O seu valor, ao longo do processo produtivo, se mantém constante, sendo repassado, em cada operação, uma parte de valor que compõe os produtos finais de determinado ramo produtivo. Neste sentido, o capital constante não cria valor novo, apenas, como foi explicitado, transfere valor ao produto final. A segunda parte do capital é utilizada na compra de força de trabalho, através, principalmente, do pagamento dos salários. Como a força de trabalho produz algo novo, no caso da produção capitalista, produz mais valor, ou seja, agrega valor novo ao produto final, o capital variável é quem produz a mais-valia, objetivo último do capitalista. Para Marx (2013, p. 689), a composição dos capitais é determinada pela proporção entre “a massa dos meios de produção empregados e a quantidade de trabalho exigida para o seu emprego”. Além disso, a relação entre capital constante e capital variável é, simultaneamente, uma relação técnica, dada a necessidade da utilização de uma determinada quantidade de máquinas por uma determinada quantidade de trabalhadores, e uma relação em valor, pelo fato da necessidade e disponibilidade de capital para a compra de máquinas, matérias primas e pagamento de salários. Marx (2013) denomina essa dupla relação entre capital constante e capital variável de *composição orgânica de capital*.

---

<sup>24</sup> Para Netto e Braz (2011) entre uma crise e outra ocorre um ciclo econômico, o qual pode ser diferenciado em quatro fases: a crise, a depressão (as vezes, antes da depressão, ocorre uma recessão), a retomada e o auge.

<sup>25</sup> São vários fatores que influenciam na divisão proporcional entre capital constate e variável, desde fatores relacionados aos ramos de produção entre si, até fatores geográficos, políticos e sociais.

Devido à concorrência<sup>26</sup> entre os capitalistas, dado que cada capitalista individual tem como objetivo o lucro, eles tendem a diminuir o valor final do produto para poder comercializar no mercado, atingido o maior número de compradores, ou seja, no processo de concorrência, os capitais individuais buscam elevar a produtividade do trabalho para baixar o preço do produto. Segundo Marx, a elevação da produtividade significa que uma dada massa de trabalho produz mais mercadorias em relação à forma anterior, geralmente com os mesmos meios de trabalho ou com a conjugação dos dois fatores. Então, se para produzir uma massa maior de mercadorias será preciso, por um lado, uma massa menor de trabalho, por outro lado, vai ser necessário mais matéria-prima, mais materiais auxiliares, mais reparos oriundos do maior desgaste dos instrumentos, enfim, têm que haver um consumo maior de meios de produção para constituir uma massa maior de mercadorias. Por isso, os capitalistas tendem a investir o seu capital em novas máquinas e incentivando o desenvolvimento de novas tecnologias, e, ao mesmo tempo, aumentando a exploração da força de trabalho. Nesse contexto, os capitalistas tendem a aumentar a quantidade do capital constante (trabalho morto) e, simultaneamente, a diminuição do capital variável (trabalho vivo) independentemente da sua vontade. Marx (2013) designou esse processo de aumento da *composição orgânica do capital*. Essa dinâmica contém em si uma contradição, uma vez que, somente o capital variável é que cria valor novo, como já exposto, porém, como visto, no final o que se verifica é o aumento do capital constante e a diminuição do capital variável.

Porém, esse processo possibilita que em um primeiro momento, se eleve a produtividade daqueles capitais de determinado setor que saiu na frente, quando fez investimento em novas tecnologias, ou seja, aumentaram o capital constante. Esses setores, portanto, conseguem aumentar os seus lucros e, conseqüentemente, aumenta de forma significativa o capital. Contudo, depois de certo tempo, devido à concorrência entre os capitalistas, nos quais os mesmos também investem em novas tecnologias, elevando também a sua produtividade, ocorre no final *uma queda da taxa de lucro*. Além disso, pelo fato de, no geral, diminuir também o capital variável (trabalho vivo), ou seja, aumenta o desemprego, diminui também a quantidade de compradores de mercadoria através do mercado global. A consequência desses fatores é *uma superprodução de produtos* e, concomitantemente, uma saturação dos mercados, tendo em vista a anarquia da produção, uma vez que a produção interna de cada capitalista é planejada, mas a produção geral foge de qualquer controle.

---

<sup>26</sup> “O capitalista, que emprega métodos melhores de produção, mas ainda não generalizados, vende abaixo do preço de mercado, mas acima de seu preço individual de produção; assim, eleva-se para ele a taxa de lucro, até que a concorrência desfaz essa vantagem [...]”. (MARX, 2008, p. 304).

Portanto, o conjunto desses fatores resulta periodicamente em crises econômicas, conforme assevera Mandel (2015, p. 46):

Todas as contradições inerentes ao modo de produção capitalista culminam periodicamente em crises de superprodução. A tendência para as crises periódicas de superprodução segue uma marcha cíclica da produção, que atravessa sucessivamente as etapas de reanimação econômica, de alta conjuntura, de ‘superaquecimento’, de crise e de depressão, todas inerentes a esse modo de produção e só a ele. A amplitude dessas flutuações pode variar de época para época, mas a sua realidade é inevitável no sistema capitalista.

Contudo, acrescenta Mandel (2015), ao mesmo tempo em que as crises econômicas decorrem das próprias contradições do capital, ou seja, fazem parte da sua própria natureza, também as crises são contraditoriamente fundamentais e necessárias para a recuperação do capital.

A crise de superprodução é, simultaneamente, o produto desses fatores e o meio de que dispõe o sistema capitalista para lhe neutralizar parcialmente os efeitos. A crise provoca a baixa do valor da mercadoria e a falência de numerosas empresas. O capital total sofre, assim, uma redução em valor. Isso permite uma recuperação da taxa de lucro e da atividade acumulativa. O desemprego maciço permite aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, o que conduz ao mesmo resultado (MANDEL, 2015, p. 47).

Além disso, as crises econômicas reforçam as contradições sociais já existentes na sociedade. Nesse sentido, as crises podem desembocar em explosões sociais profundas, que possibilitam a superação dos elementos que contribuíram para o seu surgimento, ou seja, a superação do próprio capital. Isso pode indicar que o sistema do capital está se esgotando, ou seja, está maduro e pode ser substituído por outro que tenha como essência a elevação das capacidades humanas e não a sua eliminação. Contudo, não implica, em absoluto, que o sistema do capital vai por si só ser superado. Significa, portanto, que as crises do sistema do capital, possibilitam, através das explosões das suas próprias contradições, a emergência de ação consciente e organizada da classe revolucionária que, por meio da luta, poderá construir outra sociedade, de fato, justa, igualitária e livre, para todos.

Para Mészáros (2011a), as crises periódicas continuam sendo marca constitutiva do desenvolvimento do capitalismo durante toda a sua existência. No entanto, atualmente o capital enfrenta um tipo específico de crise, afetando todas as suas formas concebíveis, ao mesmo tempo em que se relaciona com as próprias crises periódicas do capitalismo. Para o autor referido, o sistema do capital passa por uma crise das suas próprias estruturas, afetando toda humanidade. Vale ressaltar que as crises periódicas dizem respeito as contradições do desenvolvimento do capitalismo, enquanto as crises que Mészáros se refere, se relaciona com



as estruturas constitutivas do próprio capital, na qual ele caracteriza como a crise estrutural do capital.

Conforme já comentamos, o capitalismo é uma das formas históricas de realização do capital. Nesse sentido, existiu capital antes do surgimento do capitalismo, assim como pode existir capital em sociedades pós-capitalista, como foi o caso da União Soviética e dos países do Leste Europeu. De acordo com Mészáros (2011a), esses países, embora tenham superado o capitalismo, não romperam com o *sistema sociometabólico do capital*. Este sistema é mais abrangente do que o capitalismo, sendo que seu núcleo é constituído pelo tripé capital, trabalho e Estado, estando estes inter-relacionados. Por isso não basta eliminar um ou dois componentes do tripé, mas para superar esse sistema, tem-se que eliminar, necessariamente, todo o complexo.

Segundo Mészáros (2011b, p. 136) a crise atual se impõe “[...] ativando os limites absolutos do capital como modo de produção social metabólico”. Para o autor referido, o sistema do capital se move numa rede de contradições que só é possível administrar “medianamente”, mas é impossível superar definitivamente, sem superar a própria ordem do capital.

O sistema do capital, portanto, em todas as suas formas de manifestação, seja no capitalismo burguês, seja nas sociedades “pós-capitalista”, como foi o caso da União Soviética, tem sua lógica orientada pela expansão e acumulação de capital, através da extração e acumulação de trabalho excedente, seja na sua forma econômica clássica (sociedades capitalistas), seja na forma política (sociedades pós-capitalista). Além disso, ele é na sua essência antagônico, dado a subordinação hierárquica do trabalho ao capital.

Mészáros (2011a) assevera que o sistema do capital não tem limites para a sua expansão e, por isso, ele é irreformável e incontrolável. A incontrolabilidade desse sistema é dado pelas próprias contradições fundamentais e estruturais que estão presentes desde o seu início, segundo três aspectos. Primeiro, conforme Mészáros (2011a, p. 105), “[...] a *produção* e seu *controle* estão radicalmente isolados entre si e diametralmente opostos.” Significa que a produção pode ser controlada ou planejada no interior das unidades produtivas, mas, no geral, no mercado global, é impossível um mínimo de planejamento ou controle da produção. O segundo aspecto se refere à contradição entre *produção e consumo*, também em decorrência do primeiro, diz respeito ao fato de que, no sistema do capital, produz-se o necessário e o suficiente para atender a toda a humanidade, no entanto, boa parte do que é produzido é concentrado em algumas regiões e, por outro lado, é negado para uma grande parte da

população mundial. O terceiro aspecto se relaciona à contradição entre *produção e circulação*, conforme afirma Mészáros (2011a, p. 105):

[...]os novos microcosmos do sistema do capital combinam-se em alguma espécie de conjunto administrável, de maneira que o capital social total seja capaz de penetrar – porque tem de penetrar – no domínio da *circulação global* (ou, para ser mais preciso, de modo que seja capaz de criar a *circulação como empreendimento global* de suas próprias unidades *internamente fragmentadas*), na tentativa de superar a contradição entre *produção e circulação*. Dessa forma, a necessidade de *dominação e subordinação* prevalece, não apenas *no interior* de microcosmos particulares – por meio da atuação de cada uma das “personificações do capital” – mas também *fora* de seus limites, transcendendo não somente todas as barreiras regionais, mas também todas as fronteiras nacionais. É assim que a força de trabalho total da humanidade se sujeita – com as maiores iniquidades imagináveis, em conformidade com as relações de poder historicamente dominantes em qualquer momento particular – aos imperativos alienantes do sistema do capital global.”

Essas duas manifestações do capital (irreformável e incontrolável), para o autor, podem ser mensuradas no plano histórico concreto a partir da bancarrota histórica da social democracia - principalmente a social democracia alemã, a partir das elaborações de Eduard Bernstein -, quando se propôs a revisão do marxismo e a sua reforma, como caminho para se chegar ao socialismo, do mesmo modo a sua incontrolabilidade pode ser verificada a partir da crise estrutural atual, a qual coloca em risco a sobrevivência da humanidade.

Ademais, complementa Mészáros, comparando a sua lógica de controle sociometabólico com os seus antecedentes históricos, a maneira pela qual o sistema do capital opera é uma exceção e não uma regra na história da humanidade, no tocante ao intercâmbio entre o homem e a natureza, assim como entre os próprios homens. Pois, o sistema sociometabólico do capital surgiu historicamente como uma estrutura totalizadora de controle social.

[...] A razão principal por que este sistema forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano é precisamente o fato de ter, ele próprio, surgido no curso da história como uma poderosa [...] estrutura *totalizadora* de controle à qual tudo o mais, inclusive os seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua ‘viabilidade produtiva’, ou perecer, caso não consiga se adaptar. Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, neste importante sentido, ‘totalitário’ – do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu ‘microcosmo’ até suas gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisões dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos. [...] (MÉSZÁROS, 2011a, p. 96).

Por outro lado, após sua constituição enquanto sistema sociometabólico e, por sua própria natureza, incontrolável, o sistema do capital é na sua essência destrutivo. Segundo Ricardo Antunes, na apresentação do *Para Além do Capital* de Mészáros, a partir dessa tendência destrutiva do capitalismo, levou Mészáros a desenvolver sua tese central, a partir da análise que o mesmo faz *da taxa de utilização decrescente do valor de uso das coisas*. Segundo Antunes (2011) o capital não separa valor de uso (esfera da necessidade) e valor de troca (valorização do valor), mas ao contrário, o capital subordina o valor de uso ao valor de troca, ou seja, o capital historicamente tende a subordinar à esfera das necessidades humanas e sociais à esfera de valorização do capital. Esse processo implica que uma mercadoria pode variar entre dois extremos, em que, de um lado, o valor de uso pode ser realizado imediatamente e, de outro lado, o valor de uso não é utilizado, sendo que ambos os extremos continuam sendo essenciais e úteis para o processo expansionista e reprodutivo do capital. A *tendência decrescente do valor de uso*, portanto, tem sido um dos principais mecanismos que o capital vem realizando ao longo da história o seu processo de acumulação, condição fundamental para a valorização do valor no seu ciclo reprodutivo.

Dessa forma, o capitalismo aprofundou a separação entre a produção para o atendimento das necessidades humanas e a produção para atender às exigências expansionistas do capital, ao submeter o valor socialmente útil das mercadorias ao valor de troca. Esse processo leva cada vez mais à concorrência entre os capitalistas, aumentando em escala global suas consequências. Isso porque, atualmente, o capital se move a partir da destruição e degradação da força de trabalho e do meio ambiente.

Portanto, conforme Antunes (2011, p.18), o capital é, ao mesmo tempo, expansionista, destrutivo e incontrolável, e seu atual momento

[...] assume cada vez mais a forma de uma crise endêmica, como um *depressed continuum*, como uma crise cumulativa, crônica e permanente, com a perspectiva de uma ‘crise estrutural cada vez mais profunda’, ao contrário da sua conformação anterior, cíclica, que alternava fases de desenvolvimento produtivo com momentos de ‘tempestade’. Com a irresolubilidade da sua crise estrutural fazendo emergir, na sua linha de tendência já visível, o espectro da destruição global da humanidade, a única forma de evita-la é colocando em pauta na *atualidade histórica* da alternativa societal *socialista*, da *ofensiva socialista*.

Para Mészáros (2011a), devido à nova forma de manifestação da crise entramos numa nova fase, na qual não se expressa mais os intervalos de expansão e recessão, como ocorria anteriormente nos ciclos econômicos, em que ocorriam a crises periódicas, mas a crise sistêmica atual é caracterizada pela presença de *eclosão de precipitações cada vez mais frequentes e contínuas*.

Neste sentido, conclui o autor, a crise atual é fundamentalmente uma crise das estruturas do próprio capital e no atual momento particular do sistema do capital, a crise se manifesta de quatro formas distintas, ou seja, ela é, ao mesmo tempo, *universal*, *global*, *permanente* e *rastejante*. Ela é *universal* pelo fato de atingir toda a esfera da economia<sup>27</sup>, desde os aspectos relacionados à esfera financeira ou comercial, até os ramos da produção. Nas crises cíclicas ou conjunturais, ela era restrita a algumas esferas do processo produtivo. A crise é *global* pelo fato de atingir todos os países do globo, nos quais tem o capital como modo de controle do metabolismo social. Ressalta-se neste aspecto que as crises periódicas, na maioria delas, eram restritas a alguns países ou algumas regiões geográficas, sem impactar os demais países ou regiões. A crise estrutural também é *permanente*, de longa duração, medida em anos, diferentemente do que ocorria nas crises econômicas, que eram periódicas, acontecendo entre os ciclos econômicos e geralmente de curta duração. Contudo, Mészáros, não descarta a existência das crises cíclicas, estas continuam existindo, enquanto existir capitalismo. Ela é *rastejante* pelo fato da mesma ser administrada e não causando grandes impactos de ordem econômica e política, como aconteceu nas eclosões das crises cíclicas que o capital já tinha passado em décadas precedentes. Porém, ressalta Mészáros (2011a), não se pode descartar a possibilidade de crises explosivas, tendo em vista que o capital ao ser transferido de uma região geográfica para outra, em que a sua natureza contraditória se mantém inalterada, e não poderia ser diferente, dado a sua incontornabilidade, apenas adiou para um futuro próximo a explosão das suas contradições, sendo que em um grau mais elevado.

Ao mesmo tempo, o capital, durante o século XX, presenciou algumas tentativas, embora todas fracassadas, de controlá-lo. Mészáros exemplifica esse contexto explicitando as tentativas de controle do capital a partir da experiência societária da União Soviética e da política econômica adotada no pós-guerra, através do controle da economia pelo Estado, conforme as prescrições do *intervencionismo estatal keynesiano*. Essas tentativas conseguiram, no máximo, uma “hibridização” do capital como um sistema reprodutivo. Além disso, essas experiências apenas jogaram os problemas do capital para o futuro. Portanto, a crise atual, segundo o autor, deverá tornar-se cada vez mais profunda, de forma a “[...] reverbera através do planeta, até mesmo nos mais remotos cantos do mundo, afetando cada aspecto da vida, desde as dimensões reprodutivas diretamente materiais às mais mediadas das dimensões intelectuais e culturais”. (MÉSZÁROS, 2000, p. 15).

---

<sup>27</sup> Economia aqui no sentido de um complexo, no qual estar inserido as relações de produção, os distintos momentos do processo produtivo, como a produção, circulação, distribuição e consumo, etc.

Nesse sentido, conforme Mészáros (2000) a crise estrutural atingiu todos os países capitalistas, especialmente a partir da década de 1970. Essa crise, como visto, além de ser de longa duração, passou a interferir em todas as esferas sociais, repercutindo, desse modo, no complexo do Estado e da educação, assuntos que desenvolveremos na sequência.

## **2.2 O “novo” Estado do capital e a relação público / privado no Brasil**

No período posterior à segunda guerra mundial, no pós-guerra, o Estado capitalista passa a assumir novas obrigações, estimulando a produção e o consumo em massa, via organização dos trabalhadores segundo o modelo fordista de produção<sup>28</sup> (PERONI, 2003). O Estado, nesse contexto, objetivava controlar a economia através das políticas fiscais e monetárias. Além disso, tinha a função de garantir o investimento público, sobretudo nas áreas da produção e do consumo em massa, além de garantir o pleno emprego. O salário, nesse cenário, era complementado pelas políticas sociais, principalmente pela seguridade social, educação, saúde e habitação.

Esse processo ficou conhecido como o Estado do bem-estar social, através da combinação fordismo/keynesianismo<sup>29</sup>. Entretanto, esse modelo de Estado ficou restrito aos principais países capitalistas de economias centrais. E mesmo nesses países as políticas sociais não atingiram a todos com a mesma intensidade. Para os países de economias periféricas ou dependentes, o modelo de desenvolvimento fordista não teve o mesmo efeito, uma vez que, para esses países, o fordismo proporcionou, ao mesmo tempo, maior controle do capital e gerou poucos ganhos para a maioria da população. Nestes países, entretanto, não se configurou o Estado do bem-estar social, mas o Estado desenvolvimentista via combinação do fordismo/Estado desenvolvimentista (PERONI, 2003; 2009; ADRIÃO, 2009).

---

<sup>28</sup> Fordismo, termo referente ao seu idealizador Henry Ford (1883-1947), refere-se à organização dos trabalhadores nas unidades produtivas, visando uma maior produtividade do trabalho. Henry Ford defendia a produção aliada a inovações técnicas, de um lado, e, de outro, a organização racional do trabalho. Aliado a organização do trabalho o autor defendeu uma política que estimulasse o consumo, enfim, ele defendeu uma produção em massa para o consumo em massa. O conjunto de medidas proposta por Henry Ford, o fordismo, alia-se com a política de intervenção da economia defendida por Keynes, configurando-se no fordismo/keynesianismo.

<sup>29</sup> Em função da crise pela qual o sistema do capital passou em 1929, John Maynard Keynes (1883-1946), no seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, se contrapondo à teoria liberal que defendia que o mercado, através da sua “mão invisível”, regularia a economia, pleiteou uma maior intervenção estatal no mercado, com o objetivo de reanimar a produção e o consumo. Essa política passou a ser defendida e aplicada por vários governos capitalistas, configurando na política do Estado do Bem estar social, nas economias centrais, e no Estado desenvolvimentista nos países de economia periférica. Portanto, o conjunto das recomendações orientadas por Keynes ficou conhecido como keynesianismo. Mészáros (2014) assevera que o keynesianismo foi uma das variantes históricas na tentativa de controlar ou impor certos limites ao sistema do capital. Segundo o autor, no máximo o que se conseguiu com essa política foi uma hibridização do capital e não seu controle. Além disso, para o autor, a política keynesiana, juntamente com outros fatores, apenas estendeu as contradições do capital para o futuro.

A partir de meados da década de 1960 e início da década de 1970 esse modelo entra em crise, demandando maior flexibilidade na política monetária, através de emissão de moedas e da desvinculação do padrão ouro/dólar, ocasionando uma onda inflacionária em quase todos os países capitalistas. Neste contexto, acirra-se a competição através de novas “formas de racionalidade da produção, reestruturação e intensificação do controle do trabalho” (PERONI, 2003, p.24).

A seu turno, Mendes Segundo (2005) assevera que esse processo se refere, na verdade, à crise estrutural das economias centrais, a qual atingiu, de forma global, todas as manifestações do capital, ao passo que ocasionou o agravamento do controle dos Estados nacionais perante os capitais produtivos e financeiros. Esse processo implicou, segundo a autora, na mudança da política keynesiana<sup>30</sup> em favor das teorias monetaristas neoliberais.

De forma similar, Peroni (2003), também defende que tal processo se trata da crise estrutural do capital, em que as suas contradições, próprias do modo de produção capitalista, estão cada vez mais acirradas. Para a autora, foi gestada nesse período uma ofensiva neoliberal, caracterizada pela tentativa de superação da crise, alicerçada na ideologia<sup>31</sup> neoliberal com o objetivo de se construir uma “ambiência cultural” para esse período particular do capitalismo.

Da mesma forma que o fordismo dependia de um sistema geral de regulamentação por parte do Estado, chegando a ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total, também este momento histórico, com suas especificidades no âmbito do modo de produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo é a ideologia própria desta fase do capitalismo. (PERONI, 2003, p. 26)

Além da ideologia neoliberal, surgiram também as prescrições da Terceira Via<sup>32</sup>, ambas articuladas no sentido de fortalecer a reestruturação produtiva e a globalização econômica, ou seja, ambas são instrumentos a serviço da crise do capital. Essas duas perspectivas compartilham da ideia, segundo a qual a crise atual tem como gênese a crise

---

<sup>30</sup> Mendes Segundo (2005), faz uma importante análise, à luz do referencial onto-marxiano, sobre o papel do Estado no processo de reprodução do capital, inclusive o Estado do Bem estar social defendido por Keynes.

<sup>31</sup> A autora trabalha com o conceito de ideologia desenvolvido, inicialmente, por Marx e posteriormente por Mészáros. Segundo este: “a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal-orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada. [...] Assim, as ideologias conflitantes de qualquer período histórico constituem a consciência prática necessária através da qual as principais classes da sociedade se relacionam e até, de certa forma, se confrontam abertamente, articulando sua visão de ordem social, correta e apropriada como um todo abrangente” (MÉSZÁROS, 2014, p. 65).

<sup>32</sup> A Terceira Via surgiu, segundo Peroni e Adrião (2009), como proposta da social-democracia, em que esta defende outro caminho que não apontasse necessariamente para as políticas de controle do mercado pelo Estado (keynesianismo) e, ao mesmo tempo, se contrapõe ao Estado neoliberal, através da privatização para o mercado. A terceira via, portanto, propõe a relação do público e o privado, através de parcerias entre ambos, a partir da relação público não-estatal.

fiscal e a intervenção estatal na economia, além de apontarem duas saídas para a crise, segundo Peroni e Adrião (2009, p.108):

[...] a) o Estado deveria buscar como parâmetro de qualidade o mercado e b) as instituições públicas, aqui entendidas como estatais, não deveriam mais ser as principais responsáveis pela execução das políticas públicas. [...]. Essas consequências redefinem o papel do Estado e a relação com a esfera privada [...].

Porém, essas duas perspectivas vão se diferenciar quanto ao caráter da relação do público (estatal) e o privado. Para a perspectiva neoliberal, a saída da crise deveria ser via privatização de empresas estatais. Já à Terceira Via, propõe a (res)significação do caráter da propriedade pública, em que alguns serviços, apesar de serem públicos, passam a ser ofertados pelos entes privados.

Diante de tal cenário o Banco Mundial e os demais organismos internacionais, conforme Mendes Segundo (2005, p. 49), assumiram como saída da crise o livre mercado, no qual:

“[...] as regras econômicas, as relações entre os povos e as instituições políticas e sociais teriam mudado de forma universal. Para efetivar esse processo, todos os países devem realizar reformas em sua estrutura econômica. [...]O mercado é, portanto, inevitável; é a única condição para mudar o mundo, obter o crescimento econômico e o comércio global. Conforme propaga, somente por meio da racionalidade mercantil, do utilitarismo, da moral e do comércio, se conquistam as vantagens mútuas; mas, para tanto, a economia deve ser aberta ao livre mercado. A privatização dos mercados pode funcionar de maneira eficiente e equitativa a partir da definição dos direitos e da generalização da propriedade privada.”.

É nesse contexto que se inicia, portanto, a reforma do Estado brasileiro, a partir da década de 1990. Para Peroni e Adrião (2009), tal reforma, esboçada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e elaborada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), continha as influências do neoliberalismo, quando este identifica o Estado como origem da crise e propõe como solução a privatização estatal, e da Terceira Via, ao estabelecer a relação entre o público e o privado através da propriedade pública não-estatal.

[...] Para o ex-ministro Bresser Pereira, a interpretação da crise do Estado e a consequente estratégia social liberal, que fundamentam o Plano de Reforma do Estado, tomam emprestadas do paradigma neoliberal a sua crença no mercado e o diagnóstico acerca da crise ser originada no Estado. Porém, ao invés de optar exclusivamente pela diminuição do aparato estatal mediante a privatização de sua estrutura e pela transferência para o mercado da oferta de serviços públicos, indica a necessidade de reformá-lo, por meio da adoção de mecanismos de gestão vigentes no campo empresarial (PERONI; ADRIÃO, 2009, p. 109).

O próprio documento do Plano Diretor afirma que as estratégias adotadas anti-crise até meados da década de 1980, incluindo a neoliberal, tornaram-se inadequadas. Para o documento, somente a partir dos 1990 surgiram respostas consistentes capazes de superar a crise com “[...] a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua

autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11).

Nesse contexto, foi implementada a reforma do Estado brasileiro, sobretudo a partir da década de 1990. A reforma foi iniciada ainda no governo de Fernando Collor de Mello, sendo que a maior parte dela foi organizada e implementada nos governos de Fernando Henrique Cardoso, através do MARE, sob o comando de Bresser Pereira.

O documento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado distingue a *Reforma do Aparelho do Estado* e a *Reforma do Estado*. Segundo o texto o aparelho do Estado refere-se à administração pública em sentido amplo, envolvendo a estrutura organizacional, nos seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em seus três níveis (União, Estados e Municípios). Dessa forma, o aparelho do Estado é constituído pelo governo (cúpula dirigente dos Três Poderes), funcionários e pela força militar. Já o Estado é mais abrangente que o aparelho do Estado, pois, além dos elementos constitutivos do aparelho do Estado, é acrescentado o sistema constitucional-legal, que tem a função de regular a população nos limites de um território. Portanto “[...] O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território” (BRASIL, 1995, p. 12).

Dessa maneira, a reforma do aparelho do Estado tem um sentido mais restrito, refere-se a reforma administrativa, de forma a tornar a administração pública mais eficiente e voltada para as garantias da cidadania. Já a reforma do Estado é apreendida numa perspectiva mais ampla, está relacionada com a redefinição do papel do Estado enquanto ente responsável pelo desenvolvimento econômico e social, através da produção direta de bens e serviços. Nessa perspectiva o Estado deve deixar de ser o responsável por essas tarefas e passa a assumir o papel de *promotor e regulador* do desenvolvimento econômico<sup>33</sup>. (BRASIL, 1995).

O objetivo pretendido com essa reforma é reforçar a capacidade de governabilidade do Estado, através da “transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (BRASIL, 1995, p 13).

Segundo o documento, devido o Estado brasileiro ter assumido a função de estabilização e desenvolvimento da economia, através da produção direta e execução de bens

---

<sup>33</sup> Entendemos, entretanto, que à luz do conceito de Estado de Marx e Engels, o Estado é uma construção histórica dos homens, respondendo as necessidades das sociedades de classes. Na atualidade o Estado está a serviço do capital, que, por sua vez, como tem acontecido historicamente, passa por transformação de modo a assegurar a propriedade privada dos meios de produção e a ampliação e reprodução do capital.



e serviços, ocorreram distorções e ineficiência no seu papel de regulador. Por isso, fez-se necessário a reforma do Estado via dois dispositivos: a privatização e publicização. A privatização refere-se à transferência de atividades e empresas estatais para a iniciativa privada, em que o seu controle é gerido pelas regras do mercado.

A publicização, por sua vez, relaciona-se com a descentralização da execução de serviços para o setor público não-estatal, ou seja, é a transferência de serviços que outrora era executado diretamente pelo poder público e agora passa a ser executado pela esfera privada, via de regra, sob o controle do Estado. Porém, estes serviços não se relacionam diretamente com o exercício do poder estatal, mas devem ser financiados pelo Estado, como no caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

[...] O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL, 1995, p 13).

Dessa forma, segundo o documento, o Estado diminui a função de executor ou prestador direto de serviços, porém, mantém a função de regulador e provedor ou promotor destes serviços, principalmente dos de educação e saúde. Entretanto, devido o Estado ser o promotor desses serviços, ele “continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade” (BRASIL, 1995, p. 13). Voltaremos a este assunto posteriormente.

Contudo, a reforma do Estado vai além do processo de privatização e publicização, como exposto acima. Pois, além dessas medidas adotadas, foi proposto modificações na própria administração pública, com a incorporação de novos conceitos extraídos da gerência administrativa, desenvolvidos pela iniciativa privada. Daí a necessidade de se fazer a reforma do aparelho do Estado. Esta reforma, segundo o documento, só é possível com a redefinição do papel do Estado, ou seja, da própria reforma do Estado. No entanto, alerta o documento, os princípios e características da administração pública “não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas” (BRASIL, p.15), embora seja inspirada na “administração de empresas” (BRASIL, p. 16), ou seja, inspirada na lógica do mercado.

Para o documento do MARE, somente a partir de uma perspectiva histórica da administração pública é que se constata sua evolução através de três modelos: administração

pública de cunho patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Para Peroni (2003) as três podem ser identificadas sucessivamente ao longo da história da administração pública brasileira. No entanto, elas, de certa forma, ainda coexistem, pois, nenhuma delas foi inteiramente superada, no caso específico do Brasil.

Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como extensão dos interesses do soberano, em que os seus servidores e auxiliares recebem status de nobreza real. Aqui a coisa pública, os cargos pertencentes ao aparelho do Estado, são tratados de forma privada, favorecendo a corrupção e o nepotismo. Conforme o documento em análise, na medida em que o capitalismo e a democracia se tornaram dominantes, o mercado e a sociedade civil se diferenciam do Estado e, dessa forma, a administração patrimonialista se torna uma excrescência inaceitável. O documento do MARE não conceitua historicamente a administração patrimonialista na história da administração pública do Brasil. Podemos, entretanto, inferir que esse tipo de administração se refere ao período colonial, império e início da primeira república, uma vez que o documento aponta para o surgimento da administração pública burocrática no Brasil somente a partir da década de 1930, juntamente com o Estado liberal, como forma de se contrapor a corrupção e o nepotismo próprios da administração patrimonialista.

Nessa administração, tomam-se como princípios a profissionalização, a ideia de carreira no serviço público, a hierarquia das funções, a impessoalidade e o formalismo. Para se evitar a corrupção e o nepotismo é necessário que se façam controles rígidos dos processos administrativos. Por isso, na administração burocrática a admissão de funcionários, as compras e o atendimento de demandas passam por amplos controles por parte dos órgãos administrativos do Estado. Porém, segundo o texto, devido ao controle excessivo do Estado, este é transformado na própria razão de ser do funcionário, e, em consequência, o Estado se volta para si próprio, perdendo sua função básica de servir à sociedade.

Desta feita, a qualidade da administração burocrática se reflete no controle rigoroso dos abusos, enquanto o seu defeito e ineficiência é expresso na “incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes” (BRASIL, 1995, p. 15). Estes defeitos não se manifestaram de forma determinante no início da administração burocrática devido ao fato dos serviços do Estado serem reduzidos. O Estado, nesta perspectiva, se limitava a manter a ordem e a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

Porém, com o alargamento das funções econômicas e sociais do Estado e o desenvolvimento tecnológico e à globalização, a administração pública burocrática perde a

razão de existência e é substituída pela administração pública gerencial. Este processo se inicia a partir da segunda metade do século XX. A administração pública gerencial tem como princípio a eficiência da administração pública, tendo como perspectiva a redução de custos e aumento da qualidade de serviços prestados ao cidadão. Por isso, a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada “[...] pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16). Conforme ressalta o documento do MARE, a administração gerencial foi, ao mesmo tempo, um avanço e um rompimento com a administração burocrática, sem, entretanto, negar todos os seus princípios, tendo em vista a manutenção de alguns deles, embora flexibilizando-os, como é o caso da “admissão segundo rígidos critérios de méritos, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático” (BRASIL, 1995, p. 16).

O diferencial, portanto, das duas perspectivas de administração está no controle, pois enquanto a administração pública burocrática focaliza os processos, a administração pública gerencial se concentra nos resultados. Neste sentido a administração pública gerencial tem como estratégia voltar-se:

[...] (1) para a definição dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a *posteriori* dos resultados. (BRASIL, 1995, p. 16)

No plano organizacional, a administração gerencial prioriza a descentralização e redução das hierarquias. Nesta perspectiva, a administração pública deve ser mais aberta aos agentes privados e às organizações da sociedade civil, de modo a “deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p.16).

O documento, ao referendar a administração pública gerencial, expõe as políticas focalizadas próprias das leis do mercado, defendendo que esta administração tenha as pessoas que contribuem com os impostos como cliente de seus serviços. Além disso, aponta para uma nova perspectiva de paradigma gerencial, alicerçado nos princípios da confiança e da descentralização, exigindo formas flexíveis de gestão, horizontalidade, descentralização e incentivos à criatividade. Defende, ainda, que a administração gerencial se contrapõe à ideologia do formalismo e do rigor técnico, próprios da administração burocrática, apesar de incorporar deste modelo de administração a avaliação sistemática, a meritocracia, a capacitação de pessoal, aos quais são acrescidos novos princípios, tais como a orientação para o cidadão-cliente, o controle por resultados e a competição administrativa (BRASIL, 1995).

Mendes Segundo (2005) considera que a reforma do Estado brasileiro, tal qual se apresenta no documento do MARE e do seu idealizador, Bresser Pereira, não diz respeito apenas às questões de ordem administrativas, mas ideológica e política, pois, para a autora (2005, p. 134), “o elemento central da reforma seria a alteração das formas de inserção do Estado na sociedade, modificando também as formas de propriedade encontradas na relação entre a propriedade privada e a propriedade estatal”.

Além disso, a reforma do Estado e da administração pública, na versão gerencial, modificou a relação do poder público com o atendimento das pessoas. Essa relação agora é mediada pela lógica do mercado ao ser estabelecida a relação cidadão-cliente, ambos circunscritos à categoria de consumidores de serviços. Para Mendes Segundo (2005, p. 134):

Na proposta de reforma da administração, FHC a justifica como referência de melhor atendimento ao ‘cliente’ ou ao ‘cidadão-cliente’. Este argumento situa os indivíduos à lógica do mercado, na qual são sumariamente reduzidos à condição de consumidores. Outro aspecto a apontar é que a reforma procura quebrar definitivamente todas as barreiras entre o público e o privado. Nesta o cliente, que também é cidadão, almeja simplesmente que o Estado cumpra com eficiência sua missão, qual seja, atendê-lo para bem servir ao mercado, porquanto, sob esta perspectiva, o Estado também passa a não só se comportar como um mercado, mas a encarnar o próprio mercado. Como tal, o Estado - mercado precisa saber gerenciar seus recursos com eficiência e priorizar suas necessidades mais rentáveis. Com esse propósito, o Estado passará a selecionar suas atividades, direcionando-as para aquelas que correspondam aos interesses do mercado e do cidadão-cliente.

Peroni (2003) reforça esta tese, pois, para ela o documento, ao tratar o cidadão como cliente, o faz de acordo com as regras do mercado, uma vez que este não inclui todos os cidadãos, mas somente aqueles contemplados pelo núcleo estratégico e pelas atividades exclusivas. Além disso, as políticas sociais não serão contempladas, inclusive a educação, uma vez que são consideradas pelo MARE como políticas públicas não-estatais e, portanto, de caráter privado.

Neste sentido, a educação é considerada um serviço público, que pode ser oferecida pelos entes privados, mas sobre o controle e financiamento estatal. A educação é, assim, enquadrada no ordenamento jurídico defendido pelo Plano Diretor e por Bresser Pereira (1997), dentro da perspectiva de publicização. Segundo Bresser Pereira (1997, p.8) a publicização, além do conceito contido no Plano Diretor já relatado acima, também significa “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal”. Desta forma, a configuração da propriedade, através da relação público não-estatal é modificada, pois, deixa de ser pública para ser uma instituição privada de direito público.

Percebe-se, portanto, que a educação passou a ter outro ordenamento jurídico quanto ao caráter da sua propriedade. Para o ministro Bresser Pereira a educação, cultura e outros serviços estão incluídos nessa nova forma de propriedade, ao defender que:

No meio, entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhes são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural etc. [...] essas são atividades competitivas e podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercado (PEREIRA, 1997, p.12).

No âmbito da educação, essa relação, segundo a proposta do Ministro à época, deverá ser expressa através das Organizações Sociais (OS). Para Pereira (1997), essas organizações são mais eficientes, uma vez que são mais flexíveis e competitivas e, dessa forma, atenderão melhor aos “cidadãos-clientes”. Porém, a lógica do mercado é que vai prevalecer e orientar essas organizações, pois, segundo Pereira (1997, p. 14):

O Estado social-liberal, que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não-estatais, é que financia a fundo perdido com orçamento público.

Para Peroni (2003), Bresser Pereira, ao defender as Organizações Sociais, afirma que essas organizações são mais competitivas. Porém, segundo a autora, a lógica de regulação dessas organizações e, portanto, dos serviços prestados por elas, que no caso se referem aos serviços educacionais, é a lógica do mercado. Assim, o controle político e ideológico dos serviços educacionais passa a ser das organizações sociais e não do Estado. Por outro lado, no plano de reforma do Estado, defende-se que este continue fortalecido, uma vez que se mantém exercendo a função de regulação, controle e coordenação, além de financiador dos serviços. Entretanto, da forma como as Organizações Sociais foram apresentadas pelo ministro, o Estado permanece apenas como financiador, sem, portanto, exercer o controle e a regulação das atividades. Dessa maneira, conforme a autora, os documentos se contradizem, pois, na prática, será o mercado e não o Estado quem regulará os serviços prestados pelas Organizações Sociais.

Já na introdução do texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, define-se que esse documento deve ser a referência para a constituição das diversas leis a serem enviadas para o Congresso Nacional. Neste sentido, as Organizações Sociais e o

processo de publicização foram regulamentados pela lei de nº 9.637/1998, na qual o Artigo primeiro defende o caráter dessas organizações:

O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

O Artigo 12 da mesma lei regulariza o repasse de recursos públicos para as organizações sociais: “Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.” Já o parágrafo primeiro desse artigo assegura os repasses de recursos públicos para as organizações sociais: “São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.”

O artigo 20 da referida lei versa sobre o programa nacional de publicização a ser criado no Brasil, levando em consideração a reforma do Estado e a administração gerencial.

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

- I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;
- II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;
- III - controle social das ações de forma transparente.

Fica evidente que as OS foram configuradas em conformidade com as prescrições da Terceira Via, ou seja, como propriedade pública não-estatal, porém de direito privado: as parcerias público-privado.

Podemos concluir, portanto, que a reforma do Estado e da administração pública brasileira, implementada pelo MARE, teve consequências direta na educação, sob dois aspectos. Em primeiro lugar, em relação à transferência de responsabilidade da oferta de educação da esfera estatal para a privada, através da privatização de setores importantes da educação, de um lado, e da publicização de serviços educacionais, de outro. Desse modo, tanto a privatização quanto a publicização colaboram para o processo de mercantilização da educação pública. Em segundo lugar, da implementação da própria gestão empresarial, sob a lógica do mercado, no interior da gestão dos sistemas de ensino e das escolas, através da administração pública gerencial defendida pela reforma do MARE.

### 2.3 A reforma educacional a partir dos anos de 1990: diretrizes globais e adaptação local

Diante da crise estrutural do capital, conforme analisamos acima, vários países foram forçados a implementar reformas no âmbito do Estado por exigências das agências internacionais de financiamento, caso do FMI e Banco Mundial. A esfera educacional foi diretamente impactada por essas reformas, conforme acabamos de relatar, mesmo de forma genérica, como foi o caso específico do Brasil. Nesse contexto se realizaram internacionalmente encontros, conferências e fóruns, organizados por tais agências, visando traçar um conjunto orientações às reformas dos sistemas educacionais nos países participantes desses encontros, em especial daqueles tomadores de empréstimos ao sistema financeiro internacional.

Para Roberto Leher, a redefinição dos sistemas de ensino, ocorrida desde a década de 1990, está relacionada com as reformas estruturais da educação implementadas pelo Banco Mundial<sup>34</sup>, principalmente para os países de economia periférica, através da relação: governabilidade e segurança. Entretanto, segundo o mesmo autor, as reformas educacionais para esses países, determinadas pelos países de economias centrais, principalmente os Estados Unidos, remonta ao período do pós-guerra. Para ele, todas essas reformas, desde aquelas implementadas diretamente pelo Departamento de Defesa do Estados Unidos, no pós-guerra, até as reformas estruturais sob determinação do Banco Mundial, tiveram como elemento em comum o tema da segurança.

A educação como instrumento de segurança surge no pós-guerra, a partir da doutrina da contra-insurgência, elaborada pelo Departamento de Segurança dos Estados Unidos, através da Agência de Desenvolvimento Internacional (USAID) do Departamento de Estado. Essa doutrina se contrapõe à ideia de dominação física, através de operações militares, substituída, agora, por operações diretas ou indiretas da CIA, via propaganda ideológica. Por isso, que se deu destaque para as ações educativas. Segundo Leher (1999), o programa educacional e as ações de propaganda da *Aliança para o progresso*, tinham esse objetivo, ou seja, a dominação das populações dos países de economia periféricas através de processos educacionais.

Porém a derrota no Vietnã, o descontentamento dos países periféricos, juntamente com um sentimento anti-americano, além das manifestações da crise estrutural do capital,

---

<sup>34</sup> O Banco Mundial surgiu em 1945, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), fruto das negociações entre os principais capitalistas do Mundo, logo após a segunda guerra mundial, nas Conferências de Bretton Woods.

levou os Estados Unidos a redefinirem sua estratégia na política externa. Conforme Leher (1999), o conjunto desses fatores contribuiu para as mudanças na orientação dos planos do Departamento de Estado dos EUA. É nesse contexto, portanto, que surgiu a preferência por ações indiretas organizadas pelos organismos multilaterais ligados ou sob controle hegemônico dos EUA, como é o caso do Banco Mundial, ONU e FMI. É neste cenário que Robert S. McNamara deixa o Departamento de Estado americano (1961–1968) para assumir a presidência do Banco Mundial (1968-1981), dando uma nova atribuição das atividades desse banco, na qual a educação passou a ser prioridade.

O centro das preocupações do Banco Mundial deixa de ser a política desenvolvimentista, através de investimentos em infraestrutura, e a substituição das importações e passa a deslocar-se para as questões relacionadas à pobreza e à segurança. É neste sentido, que o Banco<sup>35</sup> passa a atuar diretamente com programas educacionais para os países em desenvolvimento. Ressalta-se que esses programas eram explicitamente de cunho político e ideológico, tendo em vista que se direcionavam para as populações que “[...] possivelmente eram sensíveis ao ‘comunismo’” (LEHER, 1999, p. 22).

O Banco Mundial, sobre a presidência de McNamara, promoveu novas diretrizes, realizou mudanças na organização interna, aumentou o corpo técnico, ao mesmo tempo em que ampliou as informações sobre os países em desenvolvimento, além de aumentar em muito a quantidade de projetos e o apoio financeiro, como afirma Leher (1999, p. 22), se referindo ao mandato de McNamara: “[...] Nos vinte e dois anos anteriores ao seu mandato foram aprovados 708 projetos, com um custo total de US\$ 10,7 bilhões. Somente na primeira parte de sua gestão (1968-73) foram aprovados 760 projetos a um custo de US\$ 13,4 bilhões. [...]”. Além disso, aumentou a quantidade de países membros, chegando a atingir 179 países, em 1995.

Mendes Segundo (2005, p. 47) argumenta que em decorrência do agravamento da crise do endividamento dos países de economias dita periféricas, devido a crise estrutural do

---

<sup>35</sup> Conforme Mendes Segundo (2005) a Unesco, até a década de 1980, era a principal organização ligada as Nações Unidas responsável pelo debate da educação em nível mundial. No entanto, após a inflexão da política do Banco Mundial, a qual a educação passa a ter um papel importante, e o fim de financiamento da Unesco pelos Estados Unidos e os demais países financiadores, o Banco Mundial passa assumir o papel no âmbito do debate da educação em nível mundial que outrora era da Unesco. A justificativa dada pelos agentes financiadores para tal mudança diz respeito ao fim da ideologia do desenvolvimento em favor da ideologia da globalização. Desse modo, conclui a autora, “[...] a política do presidente Ronald Reagan inicia a era contra todos os organismos e instâncias da ONU, elevando o Banco Mundial ao papel de Ministério da Educação Mundial. Sobressai, então, um aspecto curioso, qual seja, mesmo perdendo as funções para o Banco Mundial, a Unesco, gradativamente, foi incorporando o discurso do Banco na visão de educação voltada ao mercado de trabalho. Nesse sentido, sob o apoio do Banco Mundial, assume a organização de fóruns mundiais e nacionais de educação para todos em vários países” (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 60).



capital, o Banco Mundial<sup>36</sup> e os demais organismos multilaterais passaram a “[...]desempenhar o papel de agentes no gerenciamento das relações de crédito internacional e na definição de políticas de reestruturação econômica, por meio de programas de ajuste estrutural.” Por isso, defende a autora, que a partir da década de 1980, o Banco Mundial

[...] passou a intervir diretamente na formulação da política interna, influenciando até na própria legislação desses países. Entretanto, o ajuste estrutural efetuado pelo Banco Mundial requer um acordo prévio com o FMI, que o condiciona a uma ampla e severa exigência macroeconômica e setorial, além de protagonizar alguns programas específicos nas áreas de saúde e educação nos países ditos em desenvolvimento (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 47).

Nesse contexto, conforme retrata Leher (1999), o Banco Mundial passou a atuar a partir da década de 1980 em relação aos países endividados e tomadores de empréstimos, levando em consideração dois aspectos. Em primeiro lugar o Banco atuou, juntamente com o FMI, oferecendo empréstimos aos países endividados. Em segundo lugar, e em decorrência do primeiro, o Banco passou a atuar, também, no aspecto ideológico, tendo em vista a série de condicionalidades imposta pelo Banco.

[...] A condicionalidade do Banco não se restringia mais a indicadores macroeconômicos, como a balança de pagamentos, mas principalmente ao hoje famoso ‘ajuste estrutural’ que, nas palavras de um dirigente do Banco, consiste em ‘liberar o mecanismo de mercado e fortalecer o seu papel no desenvolvimento econômico. O setor privado deveria ser o motor do crescimento com o governo desempenhando um papel de apoio a ele. O crescimento (e não mais o desenvolvimento) econômico seria o principal meio pelo qual a pobreza seria aliviada’. (LEHER, 1999, p.24).

Em relação aos impactos dos ajustes estruturais exigido pelo Banco, acrescenta o autor:

O ajuste estrutural que desmonta o precário Estado Social é feito em nome da globalização, um processo apresentado como inexorável e irresistível, contra o qual nada é possível fazer, a não ser se adaptar, mesmo que às custas de exponencial desemprego, privatizações selvagens, crise cambial, aumento da taxa de juros e destruição do trabalho. (LEHER, 1999, p.24).

Ora, todo esse conjunto de fatores - o Banco Mundial aumentando seus recursos técnicos e financeiros, de um lado, e de outro, os países em desenvolvimento com sérias crises financeiras, dependendo de empréstimos do Banco Mundial e do FMI-, concorreram para que as agências multilaterais impusessem uma série de redefinição da educação desses países, tendo em vista a necessidade que eles tinham de recorrer àqueles organismos multilaterais na busca de empréstimos. É nesse contexto que as reformas educacionais dos países em

---

<sup>36</sup> Conforme Mendes Segundo (2005) apesar do Banco Mundial e o FMI terem objetivos diferentes e complementares, atuam conjuntamente diante os pacotes de ajuste fiscal implantadas nos países tomadores de empréstimos.

desenvolvimento, principalmente a partir da década de 1990, sucumbiram às orientações dessas agências.

Para Leher (1999), a orientação do Banco Mundial, a partir dos anos 1980 e 1990, sofre uma inflexão, na qual a centralidade da educação deixa de ser o ensino técnico e profissional, como era na década de 1970, e passa a ser o ensino elementar. Além disso, o objetivo a ser perseguido pelos programas educacionais, defendidos pelos organismos multilaterais, é o combate à pobreza e o cuidado com a segurança, principalmente dos países em desenvolvimento.

Já Mendes Segundo (2005. p. 92) ressalta que “a ênfase dada à educação pelo Banco Mundial é ‘especial’, não apenas como instrumento de redução da pobreza, mas, principalmente, como fator fundamental para a formação de “capital humano”, necessário aos requisitos do novo padrão de acumulação do capital”. Por essa razão, conclui a autora, grande parte dos países de economia periférica vem promovendo as reformas educacionais em seus territórios.

É a partir desses pressupostos que o Banco Mundial e outros organismos internacionais, através das suas agências, vão promover, no decorrer da década de 1990 e nos anos 2000, várias conferências, fóruns, e encontros internacionais, cujo objetivo era realinhar os programas educacionais dos países de economias periféricas às novas determinações do capital em crise, através de reformas dos sistemas de ensino em conformidade com a política neoliberal.

Dentre as conferências e fóruns ocorridos nesse período, destacam-se: Conferência de Jomtien<sup>37</sup> (1990); Conferência de Nova Delhi (1993); e o Fórum de Dakar (2000). A Conferência de Jomtien ocorrida em 1990, na Tailândia, teve a presença de mais de cem países, com participação de governos, ONG'S, agências internacionais, e autoridades interessadas no tema educação. Esta conferência foi a primeira a estabelecer uma inflexão no papel da educação, tendo em vista que todos os encontros posteriores, assim como as políticas educacionais construídas nos países signatários, a exemplo do Brasil, tinham como referência as metas e os compromissos estabelecidos em Jomtien.

Os participantes da Conferência de Jomtien assumiram o compromisso estabelecido na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Este documento contém ao mesmo tempo um programa educacional e um programa político e ideológico.

---

<sup>37</sup> A Conferência de Jomtien foi financiada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e o Banco Mundial.

O programa educacional, ou o conjunto de metas, foi expresso nos dez eixos do documento e nos objetivos e metas incluídos no interior desses eixos: *1 – satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem; 2 – expandir o enfoque; 3 – universalizar o acesso à educação e promover a equidade; 4 – concentrar a atenção na aprendizagem; 5 – ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; 6 – propiciar um ambiente adequado a aprendizagem; 7- fortalecer as alianças; 8 – desenvolver uma política contextualizada de apoio; 9 – mobilizar os recursos; 10 – fortalecer a solidariedade internacional.*

O programa político e ideológico, por sua vez, foi expresso no corpo do documento, sob vários aspectos: iniciando pela política de focalização do ensino, ao restringir a responsabilidade do Estado ao ensino fundamental, direcionando o ensino médio e superior à responsabilidade dos indivíduos e às determinações do mercado; fundos educacionais também direcionados para o ensino fundamental; minimizando a responsabilidade do Estado para com a educação, ao defender que esta é uma responsabilidade de todos (organizações governamentais e não-governamentais, comunidades locais, famílias e o setor privado); em razão disso, defende o voluntariado na educação; restringindo o processo educacional somente ao aspecto da aprendizagem, deixando de lado outras questões fundamentais e essenciais desse processo, como é o caso do ensino e da apropriação dos conteúdos acumulados historicamente; e principalmente o foco na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Na visão de Shiroma (2011) esses aspectos se revestem de cunho ideológico, uma vez que o conceito de *necessidades básicas de aprendizagem* (NEBA), tal qual se apresenta na Declaração da Conferência, tem a função de indicar a natureza do ensino a ser realizado, tendo em vista que, ao resumir o ensino às necessidades básicas, implica que setores sociais diferentes tenham ensino também distintos, pois, as necessidades variam de acordo com a região, com o público etc. Por isso, no caso brasileiro, “[...] Reeditava o dualismo na educação [...] partindo do suposto de que, se as necessidades das amplas camadas empobrecidas eram peculiares, deveriam continuar tendo atendimento diverso do demandado por clientela mais seleta.” (SHIROMA, 2011, p.52).

Além disso, o documento apresenta como objetivo principal, no que diz respeito às necessidades básicas de aprendizagem, um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem. Segundo a Declaração Mundial de Educação para Todos a necessidade básica de aprendizagem é traduzida na capacidade de leitura, escrita e cálculo adquirido pelo indivíduo.

Veremos a seguir que a qualidade da educação básica, defendida, por exemplo, no atual PNE, se restringe, justamente, a esses mesmos aspectos.

Jimenez, Rabelo e Mendes Segundo (2009) entendem que a Educação Primária Universal (PRU) foi a principal meta estabelecida pela Conferência de Jomtien, especialmente para os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo<sup>38</sup>. É importante ressaltar que o foco na educação primária defendida, por exemplo, pelo Banco Mundial, o principal patrocinador e organizador da Conferência Mundial de Jomtien, tem como finalidade a preparação para o trabalho de forma mais rápida dos indivíduos localizados nos países pobres, conforme afirma Fonseca (2000), citada por Mendes Segundo (2005, p. 62):

[...] o Banco perceberá que o moderno mercado de trabalho será cada vez mais limitado e, assim sendo, deve-se adotar uma política seletiva de educação. Para os países pobres, o nível primário é considerado o mais adequado na iniciação imediata do trabalho, especialmente no mercado tradicional. Para justificar essa escolha, o Banco atribui à educação primária maior retorno financeiro aos indivíduos do que o próprio ensino superior. Vale ressaltar que nos países ricos ocorre o contrário os níveis superiores trazem maiores ganhos, tanto no nível microeconômico como no nível macro.

Além desses aspectos, assumiu-se na Declaração de Jomtien as abordagens ativas e participativas como forma de garantir a aprendizagem, implicando numa subordinação dos conteúdos de aprendizagem aos métodos ativos. Verifica-se, desse modo, a substituição dos conteúdos universais a serem incorporados pelos alunos, por uma educação de caráter utilitarista e pragmática. Como bem apontam Jimenez, Rabelo e Mendes Segundo (2009, p. 10):

[...] opera-se nesse contexto, um esvaziamento de conteúdo, em nome de um conjunto de habilidades, aptidões e valores apegados ao plano da imediatividade e do utilitarismo, temperados com abstrações mistificadoras, deslocados de suas determinações ontológicas. Reeditam-se, em suma, concepções pedagógicas instrumentais e pragmáticas, em nome da adequação, em última análise, às demandas do mercado.

Na Conferência realizada em Nova Delhi, em 1993, da qual participaram os nove países com a maior taxa de analfabetismo, foi reafirmado o ano de 2000 como o prazo último de cumprimento de todas as metas da Conferência de Jomtien, principalmente a garantia da universalização da educação básica, assim como ampliar as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos, além de reforçar todos aqueles aspectos políticos e ideológicos, conforme já comentamos do documento da primeira conferência.

Em 2000 houve outro encontro internacional: o Fórum de Dakar. Neste encontro concluiu-se que a meta de universalização da educação básica, extraída dos dois encontros

---

<sup>38</sup> Brasil, Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

internacionais anteriores, não tinha sido cumprida. Por isso, propuseram um novo prazo para atingir tal objetivo, sendo agora de 15 anos à frente: o ano de 2015. A meta principal a ser perseguida seria a mesma, ou seja, a universalização da educação primária. Na Reunião de Brasília (2004) o prazo foi estendido mais uma vez, no caso do Brasil, para 2022 que coincidirá com o bicentenário da Independência do Brasil.

Além dos aspectos relacionados à universalização da educação básica, legitimado pelos encontros internacionais, também são defendidas parcerias com entidades privadas e organizações não-governamentais como forma de garantir o cumprimento das metas educacionais. No documento de Jomtien, defende-se que a instituição pública deve garantir educação básica para todos, porém, em razão da totalidade de recursos humanos, financeiros e organizacionais necessários, deve-se buscar alianças com outros setores da sociedade: organizações não-governamentais, comunidades locais, *setor privado*, grupos religiosos e famílias. Já o documento síntese do Fórum de Dakar (2000) avançou no que diz respeito à relação entre público e privado, ao defender que o papel do Estado seja suplementado e apoiado por parcerias envolvendo todos os níveis da sociedade.

Para Mendes Segundo (2005) os países signatários dessas conferências que ainda não tinham garantido a universalização da educação básica e as necessidades básicas de aprendizagem deveriam elaborar planos decenais de educação com metas e ações previstas para esse período. Desse modo, foi lançado, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos. Este, lançado pelo Ministério da Educação, foi o primeiro documento institucional a concretizar as diretrizes da conferência de Jomtien na política educacional do país. Para a autora, a partir da década de 1990 a Unesco, como representante dos organismos internacionais no âmbito das reformas educacionais, passou a estreitar relação com o governo brasileiro visando a implementação das metas e compromissos de Jomtien.

Embora a representação da Unesco no Brasil tenha se iniciado em 1972, suas ações só tiveram impulso a partir de 1992, motivadas pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Este organismo procura, desde então, aprofundar o entendimento com o Ministério da Educação para concretizar as ideias de Jomtien, com vistas a garantir o estabelecimento de uma política educacional que atenda aos objetivos ali firmados. As primeiras participações da Unesco referem-se à elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, mas, gradativamente, suas atividades foram sendo ampliadas para outras áreas, multiplicando-se em articulações e convênios de cooperação técnica em relação ao governo e às entidades da sociedade civil (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 90).

A segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), aprovada pelo Congresso Nacional em 1996, também teve como parâmetro as diretrizes da Conferência de Jomtien. Exemplo dessa influência, na LDB, foi o que se estabeleceu, à época, no Artigo 4,

que definia que somente o Ensino Fundamental era “obrigatório e gratuito” para todos. Enquanto para o Ensino Médio, o mesmo Artigo, defendia a “universalização” e a “gratuidade”, não sendo, portanto obrigatório<sup>39</sup>. Percebe-se que o referido artigo estava (e continua, na sua forma atual), intimamente, relacionado às metas estabelecidas na Conferência de Jomtien que estipulou a “universalização do acesso à educação básica para todos” até o ano de 2000. Além disso, o artigo 9, inciso I, incumbiu à União a elaboração do Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios. O artigo 87, parágrafo primeiro, da LDB, determinou o prazo de um ano, a partir da publicação da Lei, para a União encaminhar ao Congresso Nacional o referido plano, com as diretrizes e metas para os próximos dez anos, *em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (art. 87, parágrafo 1º - grifos nossos).

Seguindo esta mesma perspectiva, os documentos e a legislação educacional do Brasil, posterior à LDB, seguem as mesmas determinações do Banco Mundial e de suas agências. Assim os Parâmetros Curriculares, o primeiro e o segundo Plano Nacional de Educação, entre outros, nos trazem elementos importantes para uma análise mais detida da educação nos parâmetros exigidos pelo capital em sua crise estrutural, conforme nossa exposição a seguir.

#### **2.4 Educação: de complexo universal (direito) a mercadoria - serviço**

A educação tem sido objeto de ocupação de pesquisadores de diferentes áreas, desde a Sociologia, Filosofia, Economia, Artes etc. Compreender os fundamentos deste complexo e seu funcionamento específico mostra-se, entretanto, um desafio. É possível afirmar que, em sua grande maioria, as pesquisas tomam a educação a partir de sua base histórico-concreta, afirmando-a na sua forma escolar moderna e, com ênfase, no evoluir desta a partir das determinações da expansão do capitalismo.

Para Tonet (2005), analisar a natureza da educação precisa, antes de tudo, estabelecer a diferenciação quanto a forma de sua abordagem, que pode ser feita no plano filosófico-ontológico e/ou no plano histórico concreto. Essa diferenciação é importante pelo fato de não se apreender a essência da educação atual, fruto da sociedade moderna dominada pelo sistema do capital, ou mesmo a educação nas sociedades de classes, como sendo a sua natureza essencial. Além disso, adverte o autor, a natureza da educação difere do papel que

---

<sup>39</sup> Na atual configuração da LDB a educação básica (Educação infantil, ensino fundamental e médio) passou a ser obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade.

ela exerce em determinado processo sócio-histórico ou em determinada forma de sociabilidade, daí a importância da sua diferenciação.

Para compreender a natureza da educação, numa perspectiva filosófica-ontológica, é necessário, ainda segundo Tonet (2005), que se busque a sua gênese histórico-ontológica e a função que ela exerce no processo de transformação do homem em homem.

É nesse sentido que se parte da categoria do trabalho, como complexo fundante do ser social. Lukács (2010), na esteira de Marx, assevera que foi através da mediação do trabalho que se tornou possível o salto ontológico da esfera natural para a esfera social, fundando, deste modo, a sociabilidade humana. Ao afirmarmos que o trabalho é a categoria fundante do ser social, não significa em absoluto, que a sociabilidade humana, ou seja, a realidade social, se esgota nele. Significa, contudo, que pela capacidade de se produzir mais do que o necessário para a reprodução do indivíduo, o trabalho se complexificou, aumentando as capacidades de reprodução humana, de maneira a criar novas necessidades e novas maneiras de satisfazê-las. Em consequência disso, surgiram novos complexos sociais, que a seu turno comporão a totalidade social, um complexo de complexos.

Por isso, a educação, e os demais complexos sociais, foram fundados pelo trabalho, estabelecendo com ele uma relação de dependência ontológica e autonomia relativa. A dependência ontológica do complexo da educação, e de todos os complexos, se dá pelo fato de que o trabalho foi o ponto de partida da humanização do homem. Além disso, por um longo período, o trabalho foi a única atividade a desenvolver as capacidades humanas, em que os demais complexos só se desenvolveram após ele atingir um nível relativamente avançado. Neste sentido, os complexos sociais parciais só atingiram a sua autonomia em um contexto segundo o qual a sociabilidade já se apresentava desenvolvida, fruto do evoluir do complexo do trabalho. No entanto, essa autonomia só pode ser relativa, justamente pelo fato da dependência ontológica desses complexos em relação ao trabalho. Por outro lado, o surgimento da autonomia relativa dos complexos sociais em relação ao trabalho visava atender funções específicas da sociabilidade humana, diferentemente do intercâmbio entre o homem e natureza.

Como categoria fundante do ser social, o trabalho tem a prioridade ontológica em relação às demais categorias e complexos sociais, que só podem ser produzidos no âmbito da sociabilidade já constituída, em cujo cerne a totalidade social expressa o momento predominante. Os complexos sociais só alcançam autonomia num contexto já crescentemente sociabilizado pelo desenvolvimento do trabalho. Mas tal autonomia não pode se configurar de forma absoluta. Ela é sempre relativa, justamente por conta da dependência ontológica que está na base da sua relação com o trabalho. A autonomia estabelecida nesses complexos deriva do fato de que eles,

para realizar funções específicas, essencialmente distintas do intercâmbio entre homem e natureza, assumem características particulares que os diferem do trabalho. (LIMA; JIMENEZ, 2011, p. 79).

Conforme Tonet (2005), pela própria natureza do trabalho, ele é uma atividade que só pode ser efetivada socialmente, mesmo que em determinados momentos se realize de forma isolada. Em vista disso, para a sua efetivação necessita que o indivíduo se aproprie dos conhecimentos, habilidades e valores pertencentes à sociedade. Essa apropriação se configura em um dos aspectos fundamentais no processo de transformação do indivíduo em membro do gênero humano. Para Tonet (2005), como membros da espécie, os homens têm características comuns, as quais são transmitidas por herança genética. Essas heranças, contudo, não são suficientes para a configuração dos indivíduos enquanto pertencentes ao seu gênero. Para isso, é necessário um processo histórico-social, que permita aos indivíduos a apropriação das objetivações que se tornaram patrimônio da humanidade e, portanto, do gênero humano.

A educação, numa perspectiva ampla, portanto, contribui nesse processo de apropriação pelos indivíduos daquilo que foi posto coletiva e socialmente pela humanidade, tornando-os membro do seu gênero. Saviani (2012, p. 13), se referindo a natureza e a especificidade da educação assevera que o trabalho educativo tem como objetivo “[...] produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens.” Num certo tom de concordância com Saviani, Tonet (2005, p. 222), se reportando a natureza da atividade educativa, defende que:

[...] ela consiste em propiciar ao indivíduo a apropriação de conhecimentos, habilidades, valores, comportamentos, etc., que se constituem em patrimônio acumulado e decantado ao longo da História da humanidade. Nesse sentido, contribui para que o indivíduo se construa como membro do gênero humano e se torne apto a reagir diante do novo de um modo que seja favorável à reprodução do ser social na forma em que ele se apresenta num determinado momento histórico.

Lima e Jimenez (2011) destacam que pelo fato da educação ser fundada pelo trabalho, estabelece com ele uma relação de identidade da identidade e da não-identidade. Essa relação reforça na compreensão da gênese da educação e, ao mesmo tempo, na função que ela exerce no processo de humanização do homem. A relação de identidade da identidade se dá pelo fato de que o trabalho é o modelo de toda a práxis social, ou seja, é a protoforma de todos os demais complexos sociais. Por isso, a educação, seguindo o mesmo modelo do trabalho, se caracteriza pela objetivação de posições teleológicas<sup>40</sup>, as quais movem séries

---

<sup>40</sup> Para Lukács (2010) posição teleológica ou pôr teleológico, expressão utilizada nos prolegômenos, consiste em uma ação(trabalho) orientada por um fim previamente idealizado.



causais. As posições teleológicas relacionadas ao trabalho visam modificar a natureza ou objetos naturais e, desse modo, se caracterizam como posições teleológicas primárias. Por outro lado, as posições teleológicas relacionadas à educação visam modificar a consciência de outros indivíduos, ou seja, levar esses indivíduos a realizarem por si mesmas determinadas posições do gênero humano. Neste caso, as posições teleológicas são de ordens secundárias. Daí a relação da não-identidade entre trabalho e educação.

Nessa perspectiva, a educação assume especificidades no processo de reprodução social, a qual atua na efetivação dos indivíduos enquanto partícipe do gênero humano, ou seja, no processo de transformação do homem em homem, estabelecendo a mediação entre o indivíduo e o gênero. Entretanto, enquanto complexo social e, portanto, relação teleologia-causalidade, a educação escolar guarda a potência de produzir condições de ruptura com a determinação que sobre ela pesa na atualidade. Na medida em que a escola oferece aos indivíduos o contato com objetivações postas histórica e socialmente, cria um conjunto de possibilidades para a humanização do indivíduo. O contrário, é oportuno afirmar, também pode ocorrer: se estas objetivações forem negadas ou sua transmissão/apropriação inadequadas, a relação indivíduo-gênero, isto é, a humanização do indivíduo, fica comprometida.

Lima e Jimenez (2011), em sintonia com a tradição marxista, afirmam que nas sociedades primitivas a educação comparecia na totalidade social como um complexo universal e espontâneo, visando atender as necessidades universais do gênero humano no processo de reprodução social. Contudo, em função da complexificação do trabalho, surgiu a divisão do trabalho e com esta a divisão da sociedade em classes antagônicas. As relações sociais, nesse contexto, se complexificaram, constituindo sociedades cada vez mais complexas e heterogêneas. Nesse sentido, a educação, que tem como essência aproximar o indivíduo do gênero, também passou por um processo de complexificação. Nesse sentido, nas sociedades divididas em classes sociais, as tarefas da educação visam atender, também, aos interesses particulares de grupos ou classes sociais hegemônicos.

Dessa maneira, é sugestivo que se faça uma análise do complexo da educação a partir da perspectiva histórica-concreta, levando em consideração os diversos momentos históricos e as diferentes formas de sociabilidade. Para o nosso estudo, porém, nos interessa analisar, em linhas gerais, a educação na sua forma escolarizada da contemporaneidade, entendendo que esta foi uma conquista da sociedade moderna, inaugurada com o surgimento do capitalismo.

A educação, ainda nas sociedades primitivas, estruturada sob o trabalho e a propriedade comum, se efetivava de forma difusa e espontânea, cabendo um importante papel aos mais velhos devido as suas experiências de vida e por um acúmulo maior de conhecimento. Com a divisão do trabalho, erigida sob a propriedade privada, e a complexificação da sociedade, o conjunto dos conhecimentos e práticas sociais passaram a ser transmitidos através de práticas educacionais não mais espontâneas, surgindo, então, a sistematização do conhecimento e a transmissão do mesmo orientado por práticas pedagógicas. (LIMA e JIMENEZ, 2011).

Nesse sentido, em função do surgimento do capitalismo e as transformações sociais, políticas e culturais, a educação antiga, de privilégios e restrita a pequenos setores da sociedade, como era a educação feudal, passou, também, por transformações e se adequando a nova realidade social. Ressalta-se que ao mesmo tempo em que o capitalismo foi se desenvolvendo e se transformando em um modo de produção dominante, foram surgindo novas classes sociais e, conseqüentemente, a elevação de uma nova classe que, depois de um longo processo de transformações sociais, assumiu o poder político: a burguesia. A educação, portanto, fruto desse contexto, foi se delineando de acordo com os interesses da burguesia enquanto classe dirigente do Estado moderno.

Marx e Engels (1998)<sup>41</sup>, atestam que a burguesia, em determinados momentos históricos, assumiu posições revolucionárias na medida em que suplantou toda a forma de organização da vida material e espiritual da sociedade antiga. Nesse sentido, a educação que

---

<sup>41</sup> “A burguesia desempenhou na História um papel iminente revolucionário” (MARX; ENGELS, 1998, p. 42). “Onde quer que tenha conquistado o poder, a burguesia destruiu as relações feudais, patriarcais e idílicas, rasgou todos os complexos e variados laços que prendiam o homem feudal a seus superiores naturais, para só deixar subsistir, de homem para homem, o laço do frio interesse, as duras exigências do pagamento à vista. Afogou os fervores sagrados da exaltação religiosa, do entusiasmo cavalheiresco, do sentimentalismo pequeno-burguês nas águas geladas do cálculo egoísta. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades, conquistadas duramente, por uma única liberdade sem escrúpulos: a do comércio. Em uma palavra, em lugar da exploração dissimulada por ilusões religiosas e políticas, a burguesia colocou uma exploração aberta, direta, despudorada e brutal.” (MARX; ENGELS 1998, p. 42). A burguesia, no seu processo de ascensão e consolidação do poder político, ainda enquanto classe revolucionária, conforme exposto acima, defendeu uma educação pública, gratuita e universal para todos os cidadãos. Porém, segundo Lombardi (2002, p. 79), tão logo a burguesia se consolida enquanto classe dominante já não passa mais defender uma educação para todos, mas, uma educação dual: “[...] Quando se instauram processos revolucionários, ampliando o proletariado e as frações de classes populares, participação e presença social e política, igualmente avançam as propostas pedagógicas e as formas organizadas do ensino, adquirindo um caráter público, gratuito, popular e laico; quando em seguida, reorganiza-se a burguesia e hegemoniza o poder do Estado, volta a educação a ter um caráter dual, com a defesa de uma educação pública que deve coexistir com escolas privadas nos diferentes níveis escolares, em que a gratuidade aparece como concessão do Estado aos que não podem pagar por seus estudos, etc. Essa postura da burguesia, passado o período revolucionário de formação capitalista e viabilização das condições de acumulação, desde a Revolução Francesa e a tomada do poder pela burguesia, passou a ser cada vez mais politicamente reacionária, mesmo quando travestida da ideologia liberal.”

era restrita a pequenos setores privilegiados da sociedade, passou a ser defendida pela burguesia enquanto um direito universal, público, gratuito e laico. Vale ressaltar, ainda, que a defesa da educação realizada pela burguesia, enquanto um direito para amplas camadas sociais foi uma exigência, também, em decorrência do desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais, surgidas com a revolução industrial, em que necessitava de mão de obra minimante instruída e capaz de manusear as novas ferramentas tecnológicas. É nesse sentido que a educação escolarizada passou a ser, em termos de direitos sociais, uma reivindicação presente nas burguesias<sup>42</sup> nascentes como um direito universal de todos os cidadãos.

Em vista disso, durante o século XIX, vários países da Europa e alguns da América do Norte e do Sul, organizaram os sistemas nacionais de ensino visando garantir a universalização da educação primária e o fim do analfabetismo. Nesse contexto, a educação passa a ser gratuita e obrigatória, sendo garantida pelo Estado através da legislação educacional. Esse aspecto foi ratificado na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), ocorrida em 1948, sendo expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>43</sup>.

Entretanto, tão logo a burguesia se consolida no poder, os seus interesses não caminham mais em direção à transformação social, mas, com a manutenção dos privilégios econômicos e políticos da sua classe. A educação, então, passa por um processo em que, aos poucos, setores econômicos, com apoio do Estado e da própria burguesia que a dirige, vão transformando a educação enquanto um direito universal em um serviço comercializável como qualquer mercadoria. Nessa perspectiva, a educação, além de um direito, passa a ser posta, também, como uma mercadoria-serviço. Nesse sentido, é oportuno, definirmos, em breves linhas, o entendimento de Marx e Engels sobre a mercadoria e o serviço.

Marx (2013), ao analisar o processo de produção do capital, iniciou a sua exposição pela mercadoria, entendendo que ela era a forma básica e fundamental para a compreensão do modo de produção capitalista. Segundo ele, a mercadoria é um objeto externo que, devido as suas propriedades, satisfaz as necessidades humanas, sejam elas quais

---

<sup>42</sup>. Segundo Cury (2002, p. 252), para tais objetivos, até os defensores do Estado liberal do século XIX defenderam a intervenção estatal na educação: “[...]A educação primária é vista como uma atividade pertencente ao interesse geral e, portanto, como Adam Smith (1983) já havia dito “o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação”, mesmo que seja em doses homeopáticas. Karl Marx, no capítulo XII, do livro I, de O Capital, refere-se a Adam Smith, que recomendava a instrução primária “a fim de evitar a degeneração completa da massa do povo, originada pela divisão do trabalho”. Neste sentido, o próprio Adam Smith colocava-se contra as propostas do francês G. Garnier, para quem a instrução primária contraria as leis da divisão do trabalho.” (CURY, 2002, p. 252).

<sup>43</sup> Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 27/08/2016.

forem. Ela pode satisfazer essas necessidades de forma direta, como subsistência, ou de forma indireta, como meio de produção. Além disso, a mercadoria é portadora simultaneamente de dois valores: valor de uso e valor de troca. Segundo Marx (2013) as propriedades de um objeto ou uma coisa qualquer e a utilidade que se faz dele é que se caracteriza um valor de uso. O valor de troca, por sua vez, é a forma de manifestação do valor das mercadorias. Como valor de uso as mercadorias são de qualidades diferentes (sapato é diferente de calça, relógio é diferente de blusa, etc.), mas como valores de troca as mercadorias devem ser de quantidades diferentes. Mas, para que as mercadorias possam ser trocadas, precisam ter algo em comum, que não são suas características físicas, mas algo que possa ser trocado nas mesmas proporções. Nesse caso, Marx (2013) elucida essa questão ao defender que se abstrair os valores de uso do “corpo-mercadoria”, resta uma única propriedade: de serem produtos do trabalho. Portanto, abstraído todas as formas concretas do trabalho que realizou determinada mercadoria, restou uma única substância: “trabalho humano igual, trabalho humano abstrato”.

Dessa forma, para Marx (2013), o elemento comum que se apresenta no momento da troca das mercadorias é o valor. Este é determinado pela quantidade de trabalho socialmente necessário para a produção de um valor de uso. É justamente esse último aspecto que se dá o processo de produção da riqueza na sociedade capitalista.

Ainda no Manifesto Comunista<sup>44</sup>, em 1848, 19 anos antes da primeira edição do Capital, Marx e Engels defenderam que o que caracterizava a sociedade capitalista era a tendência em transformar os produtos do trabalho humano e todas as relações sociais em produtos comercializáveis, segundo a lógica do mercado, ou seja, transformar tudo em mercadoria<sup>45</sup>, inclusive a educação.

---

<sup>44</sup> Para Marx e Engels (1998, p.43), “A burguesia não pode existir sem revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais. [...] “Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo terrestre. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte.”

“Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela roubou da indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas diariamente. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações civilizadas [...]. Ao invés das antigas necessidades satisfeitas pelos produtos nacionais, surgem novas demandas, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e de climas os mais diversos. No lugar do antigo isolamento de regiões e ações auto-suficientes, desenvolvem-se um intercâmbio universal e uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual. As criações intelectuais de uma nação tornam-se patrimônio comum. A estreiteza e a unilateralidade nacionais tornam-se cada vez mais impossíveis; das numerosas literaturas nacionais e locais nasce uma literatura universal.” “[...] Sob pena de ruína total, ela [burguesia] obriga todas as nações a adotarem o modo burguês de produção, constringe-as a abraçar a chamada civilização, isto é, a se tornarem burguesas. em uma palavra, cria um mundo à sua imagem e semelhança.” (MARX; ENGELS, 1998, p. 44).

<sup>45</sup> Sobre as tendências próprias do capitalismo de transformar todas as dimensões da vida em mercadoria, César Benjamim (2008) sintetiza as análises de Marx sobre esse aspecto: “[...] Em meados do século 19, ele [Marx]

Feito este percurso sobre o tratamento conferido por Marx e Engels às categorias da mercadoria e compreendida a condição primaz do capitalismo, podemos afirmar que a educação, na contemporaneidade, foi sistematicamente transformada em um serviço<sup>46</sup> e enquanto tal passou a ser determinada pela lógica do mercado.

Ressaltamos, portanto, que o processo de mercantilização da educação, ou seja, a sua transformação em uma mercadoria-serviço, faz parte de um longo processo histórico. Atualmente, em muitos países, inclusive no Brasil, a educação é considerada como um direito, muito embora esse direito vem sendo ressignificado de acordo com a lógica do mercado, como veremos a frente.

Como explicitamos, os organismos internacionais, diante da crise estrutural do capital, vêm delineando, nas últimas décadas, as reformas educacionais de vários países, especialmente os países ditos de economias periféricas. Nesse contexto, coube à Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>47</sup>, enquanto instituição a serviço do capital, adequar a educação à lógica mercantil, assumindo-a como uma mercadoria-serviço.

Segundo Borges (2009), a OMC quando surgiu, em 1994, incluiu entre as regras e negociações nas transações do mercado internacional, serviços que até aquele momento não eram regulamentados por critérios comerciais e mercantis nas transações entre os países capitalistas.

Para a autora, o conceito de serviços, segundo o documento da OMC que regulamenta as regras gerais do comércio internacional de serviços (*General Agreement on Trade in Services – GATS*), se refere a “[...] qualquer serviço, com a condição de que não sejam prestados no exercício de autoridade governamental, isto é, que sejam passíveis de ser operados numa lógica comercial, baseada na competitividade e no lucro” (BORGES, 2009, p. 85). Entre os serviços que aportam nos documentos da OMC e que passaram a ser

---

destacou três tendências da sociedade que então desabrochava: (a) ela seria compelida a aumentar incessantemente a massa de mercadorias, fosse pela maior capacidade de produzi-las, fosse pela transformação de mais bens, materiais ou simbólicos, em mercadoria; no limite, tudo seria transformado em mercadoria; (b) ela seria compelida a ampliar o espaço geográfico inserido no circuito mercantil, de modo que mais riquezas e mais populações dele participassem; no limite, esse espaço seria todo o planeta; (c) ela seria compelida a inventar sempre novos bens e novas necessidades; como as "necessidades do estômago" são poucas, esses novos bens e necessidades seriam, cada vez mais, bens e necessidades voltados à fantasia, que é ilimitada. Para aumentar a potência produtiva e expandir o espaço da acumulação, essa sociedade realizaria uma revolução técnica incessante. Para incluir o máximo de populações no processo mercantil, formaria um sistema-mundo. Para criar o homem portador daquelas novas necessidades em expansão, alteraria profundamente a cultura e as formas de sociabilidade. Nenhum obstáculo externo a deteria. [...]”.

<sup>46</sup> “[...] Um serviço nada mais é do que o efeito útil de um valor de uso, mercadoria ou trabalho. [...]” (2013, p. 269).

<sup>47</sup> A OMC foi instituída em 1994, substituindo o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), visando a regulamentação da liberalização do comércio dos países-membros.

regulamentados aparecem os serviços educacionais e direitos de propriedade intelectual. Em relação aos serviços educacionais, eles se referem a todos os níveis e modalidades: serviços de educação primária; serviços de educação secundária; serviços de educação superior; educação de jovens e adultos; e outros serviços educacionais (BORGES, 2009)

A educação, nesse contexto, deixou de ser um direito universal de todos os cidadãos, conforme defendia a burguesia em determinados tempos históricos, e passou a ser um serviço como outro qualquer, em que, a partir da nova perspectiva, pode ser acessado pelo consumidor/cliente, segundo as leis que regulamentam e determinam a lógica do mercado. Gomes (2006) defende que a educação nesse processo se tornou uma das várias frentes de ação do capital na busca de solução da sua crise estrutural, o qual transforma o conhecimento e o ensino em mercadoria, sobrepondo o valor de uso ao valor de troca. Nesse sentido, a educação, além de formar a mão de obra necessária à reprodução do capital, através do mercado de trabalho, se transformou também em um importante espaço de acumulação de capital.

No caso brasileiro, como já foi ressaltado anteriormente, a educação enquanto direito garantido por Lei só se tornou uma realidade a partir da década de 1930, principalmente a partir da Constituição de 1934. Saviani, em várias das suas obras, ressalta que no caso específico, com todos os avanços que ocorreram desde a década de 1930, ainda não se implantou um sistema nacional de ensino, a exemplo do que ocorreu em outras regiões do mundo. Ademais, como já foi explicitado, a partir da década de 1990, com a redefinição do papel da educação a partir das determinações dos organismos internacionais, e a reforma do estado brasileiro implementada pelo MARE, a educação passou a ser concebida como um serviço, segundo as prescrições da terceira via, e, portanto, sendo determinada a partir da lógica do mercado.

## **2.5 Mercantilização da educação brasileira: os avanços dos grupos privados.**

Para efeito do nosso trabalho, esboçaremos a seguir, de forma sucinta, alguns aspectos que expressam, de certa forma, o processo de mercantilização da educação brasileira possibilitado pela transformação da educação-direito em educação-serviço, tanto pelos documentos das agências internacionais quanto pela própria reforma do estado brasileiro. Levaremos em consideração, portanto, alguns dados referentes à educação básica e superior. Convém ressaltar, porém, que a mercantilização da nossa educação precede a década de 1990,

mas é a partir dessa década que a educação, enquanto um espaço de acumulação de capital, passa a fazer parte de forma sistemática da agenda de grupos econômicos que visam aumentar seus lucros, seja com a educação pública, através de pacotes educacionais, serviços e venda de livros didáticos, seja com a educação privada, principalmente a educação superior. Este processo tem sido apoiado direta ou indiretamente pelo Estado brasileiro através de vários governos que tem criado as condições legais e estruturais para que esse processo se efetive.

As bases legais que garantem a mercantilização da educação brasileira tiveram início ainda no Governo de Collor de Melo, passando pelos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo com a promulgação da LDB 9394/96, e se consolidando nos governos petistas de Lula e Dilma. Foi justamente no governo dos “trabalhadores” que a educação básica e superior se efetivou segundo as recomendações do mercado, principalmente a partir de 2007 com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE<sup>48</sup>.

O governo brasileiro lançou em 2007 o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, através da implementação do PDE. As diretrizes desse plano já apontavam a parceria com o setor privado, o qual, com apoio financeiro do Estado, passou a oferecer diversos serviços para a educação básica. Alguns desses serviços se concretizaram através do Plano de Ações Articuladas (PAR). A partir do PAR os Estados, Distrito Federal e Municípios devem elaborar um plano educacional, com metas a serem cumpridas, composto de ações sub-ações. Tal processo possibilita a obtenção de recursos técnico e financeiro por parte da União.

Desse modo, o plano de metas e compromissos, organizado pelo governo federal através do MEC, em parceria com os demais entes da federação, é executado pelo poder público em parceria com os agentes externos. A assistência ofertada através do Guia de Tecnologias Educacionais, que é um documento lançado pelo MEC contendo a descrição dos diversos serviços de tecnologias e informações no campo pedagógico proposto pelo PAR, é elaborado por instituições públicas e empresas privadas pré-qualificadas pelo MEC (PERONI, et al, 2013). No quadro abaixo, segue um comparativo entre o número de tecnologias ofertadas pelo MEC e os agentes externos, nas edições de 2009 e 2011.

---

<sup>48</sup> Uma análise mais detalhada do PDE e suas consequências para o atual PNE faremos no capítulo seguinte.

**Tabela 1 - Guia de Tecnologias Educacionais**

Item	Categoria	Tecnologia desenvolvida pelo MEC		Tecnologia externa ao MEC <sup>49</sup>		Total	
		2009	2011	2009	2011	2009	2011
1	Gestão da educação	9	11	6	7	15	18
2	Ensino-aprendizagem	4	9	51	51	55	60
3	Formação dos profissionais da educação	10	12	14	15	24	27
4	Educação inclusiva	6	11	1	1	7	12
5	Portais educacionais	4	5	12	11	16	16
6	Diversidade e Educação de Jovens e Adultos	10	17	7	11	17	28
7	Educação Infantil	-	-	-	8	-	8
	Total	43	65	91	104	134	169

Fonte: Guias de Tecnologias Educacionais: 2009<sup>50</sup> e 2011<sup>51</sup>.

De acordo com o quadro, o setor privado oferece serviços educacionais em quase todas as categorias, mas com predominância na categoria de ensino-aprendizagem. Para Peroni, et al (2013), o setor privado, além da oferta pedagógica, determina o currículo escolar, influenciando na concepção pedagógica da educação, além de não levar em consideração as diferenças regionais, pois, os materiais são padronizados e replicáveis para todo o país. Tudo isso fere o princípio da autonomia da escola e do professor, princípios básicos e fundamentais no processo da gestão democrática.

Ainda no âmbito do PDE, o governo federal instituiu um conjunto de metas, buscando atingir resultados de qualidade da educação aferida pelo Índice de Desenvolvimento

<sup>49</sup> Tecnologia desenvolvida pela esfera privada.

<sup>50</sup> Guia referente a 2009- Fonte: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia\\_tecnologias\\_atual.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia_tecnologias_atual.pdf). Acesso em 25/02/2017.

<sup>51</sup> Guia referente a 2011 – Fonte: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9909-guias-tecnologias-2011-12&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9909-guias-tecnologias-2011-12&Itemid=30192). Acesso em 25/02/2017.



da Educação Básica - IDEB. Em vista disso, os entes federados, Estados, Distrito Federal e Municípios, que aderiram ao PDE, assumiram, também, o compromisso de atingir as metas do programa. Como o principal objetivo da nova política educacional era melhorar os resultados das avaliações externas, os entes federativos passaram a focalizar seus objetivos em ações que apontavam justamente para a elevação dos resultados do Ideb. É importante salientar, como veremos a frente, que a qualidade da educação básica, aferida pelos testes padronizados, se restringe ao exame de leitura, escrita e conhecimentos matemáticos e ao corte dos parâmetros curriculares nacionais expressos através da matriz de referência.

Nesse sentido, os entes federativos, em especial os municípios, passaram a desenvolver estratégias cujo foco era a melhoria do índice da educação. Dentre as estratégias, surgiram as parcerias do poder público com as ditas organizações da sociedade civil, as quais tem como finalidade a confecção de pacotes e serviços educacionais para a educação básica, principalmente para o ensino fundamental, visando o ensino/treino dos alunos para as avaliações externas.

O relatório de pesquisa, realizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE)<sup>52</sup> e pela instituição Ação Educativa<sup>53</sup>, é elucidativo em relação a tais aspectos, ao expor a relação das organizações da sociedade civil e o poder público no oferecimento de serviços educacionais cujo foco é a elevação do índice que mede a qualidade da educação básica. Esse relatório foi lançado, em 2015, com o seguinte título: *Sistemas de Ensino Privados na Educação Pública Brasileira: Consequências da Mercantilização para o Direito à Educação*. O relatório tem como objetivo central analisar a relação entre os sistemas privados de ensino e a ameaça do direito à educação, adotado pelas redes públicas de educação básica em todo Brasil.

Tais sistemas, surgidos no Brasil desde 1998, consistem em um pacote de produtos e serviços destinados aos órgãos da administração pública e equipes pedagógicas das escolas, contendo diversas atividades, tais como: formação continuada de educadores, acompanhamento e supervisão das atividades docentes; investimento na produção e distribuição de materiais didáticos aos alunos; e processos de avaliação externa e interna

<sup>52</sup> O GREPPE tem seções em três universidades públicas de São Paulo (UNESP-RC, Unicamp e USP-RP). Fonte: <https://www.fe.unicamp.br/lage/greppe/index.html>. Acesso em 25/02/2017.

<sup>53</sup> “A Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação é uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1994. Sua missão é promover direitos educativo, culturais e da juventude, tendo em vista a justiça social, a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável.” Fonte: <http://www.acaoeducativa.org.br>. Acesso em 25/02/2017.

(ADRIÃO et al, 2009). Segundo o relatório, esses sistemas não se referem apenas ao processo de mercantilização da educação pública, mas se trata, também, da financeirização econômica da educação:

[...] acreditamos que no caso aqui analisado não se trata apenas (o que já é temerário) da venda de serviços e produtos no sentido da mercantilização da educação, trata-se da subordinação da educação pública à financeirização econômica (ADRIÃO et al., 2009; ADRIÃO; GARCIA, 2014). Ou seja, no Brasil, para além da tradicional presença da oferta privada da educação, muitas vezes com subsídio público - no caso do ensino superior, recentemente assumida por corporações transnacionais como a Kroton (Oliveira, 2009) - e da tradicional compra de materiais didáticos pelo setor público, a venda dos “sistemas privados de ensino” para as redes públicas apresenta-se como estratégia do capital financeiro. (GREPPE; AÇÃO EDUCATIVA, 2015, p. 4).

Segundo o relatório, os grupos empresariais Objetivo, Pearson, Positivo, Santillana e Abril Educação aparecem como os cinco maiores grupos educacionais que ofertam sistemas de ensino privado para as instituições públicas e privadas. Tais grupos, além de atuarem no mercado nacional de educação, tem em comum o fato de terem articulação com o mercado financeiro nacional e internacional, em que alguns, inclusive, aportam em negócios vultuosos nas bolsas de valores<sup>54</sup>.

Santillana é um grupo de capital aberto, atuando em 22 países de língua espanhola e portuguesa, originário de um grupo espanhol: Promotora de Informação Sociedade Anônima (PRISA). Esse grupo pertence ao mesmo conglomerado espanhol dono do jornal El país, cuja sede é na cidade espanhola de Madri, e com uma tiragem diária de aproximadamente 470 mil jornais. No Brasil, atuou inicialmente no mercado de vendas de livros, através da Editora Moderna, uma das principais fornecedoras de livros didáticos para as redes de ensino pública do Brasil, e, atualmente, atua também no oferecimento de sistema de ensino privado, direcionado para as redes públicas e privadas de ensino: Sistema Uno. Além disso, desde 2005 o grupo Prisa oferece assessoria educacional no âmbito das avaliações de desempenho, através da Avalia Assessoria Educacional, às redes públicas, tanto em âmbito federal como estadual, e escolas privadas de todo país.

O grupo *Abril Educação* é originário do Grupo Abril, administrado desde 1950 pela holding Abrilpar, pertencente à família Civita. Em 2010 separou-se do Grupo Abril,

<sup>54</sup> “O Grupo Santillana é um “braço” do Grupo Prisa, dirigido por Juan Luis Cebrián, fundador do jornal espanhol El País. O grupo é listado na Bolsa de Valores de Madrid. O Grupo Abril Educação, até fevereiro de 2015, vinculado a um dos maiores grupos editoriais do Brasil e proprietário, entre outros, de revistas como *Veja* e *Exame*, negocia na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBOVESPA), no Brasil. A Pearson, por sua vez, aparece listada nas Bolsas de Valores de Londres e de Nova York. O Grupo Positivo, por sua vez, intitula-se a maior corporação do país, quando se trata de educação e tecnologia, possuindo a maior gráfica editorial do Brasil e uma das maiores da América Latina. Uma das companhias controladas pelo Grupo, a Positivo Informática, abriu capital em 2006, negociando ações também na BM&FBOVESPA.” (GREPPE; AÇÃO EDUCATIVA, 2015, p. 32).

constituindo-se como editora, mas somente em 2015 sai do controle desse grupo, ao ser vendido para a Tarpon<sup>55</sup>, em um negócio que movimentou 1,31 bilhões de reais. Esse grupo, atualmente trabalha no fornecimento de sistemas de ensino através do sistema Anglo e fornecimento de livros didáticos pelas editoras Ática e Scipione. Segundo o relatório, além das editoras, o grupo agrega:

[...] cinco cursos preparatórios para exames vestibulares e outros tipos de concursos, duas escolas de ensino de idiomas, uma empresa de ensino telepresencial, uma empresa que oferece cursos preparatórios para a realização do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), uma empresa de ensino móvel (cursos via celular), uma empresa de *e-learning* para preparação profissional, um programa para formação de lideranças em escolas de ensino fundamental e cinco sistemas privados de ensino, dentre os quais o Sistema Anglo, o primeiro a ser adquirido pela Abril Educação. (GREPPE; AÇÃO EDUCATIVA, 2015, p. 35).

Segundo o grupo *Abril Educação*<sup>56</sup>, o mercado educacional brasileiro, tanto público quanto privado, desponta como um dos mais promissores do mundo devido ao seu alto potencial de crescimento, em função dos seguintes fatores:

(i) do mercado ainda pouco explorado de escolas públicas; (ii) do crescente número de escolas privadas no País onde Sistemas de Ensino são mais adotados; e (iii) de representar solução eficiente para oferta de qualidade em um mercado com poucos professores bem formados e raros professores com dedicação exclusiva. (MERCADO..., 2015).

O grupo *Pearson*, conforme o relatório, está presente no Brasil desde 1996, porém, apresentou volumosas movimentações financeiras somente a partir do final da primeira década de 2000. A *Pearson* é originária do mesmo grupo do jornal *Financial Times* com sede em Londres, mas com abrangência em vários países do mundo, sendo um dos principais jornais que atua na área da economia. No Brasil, o grupo comprou o Sistema Educacional Brasileiro (SEB) e atua nos sistemas de ensino privado (Pueri Domus, Dom Bosco e o Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino Fundamental - NAME), e a partir de 2013 o grupo passou atuar, também, no ensino de línguas ao adquirir o Grupo Multi, dono das marcas: Wizard, Yázigi e Skill.

O *Grupo Objetivo* está no mercado educacional brasileiro desde 1970 a partir da criação de cursinhos preparatórios de vestibulares. Atuando nos ensinos básico e superior, possui aproximadamente 500.000 alunos, espalhados em escolas e faculdades por todo o país. Di Gênio<sup>57</sup>, fundador do grupo, considerado pela revista Exame/Abril<sup>58</sup> como o “rei do

<sup>55</sup> Fonte: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2015/02/fundos-da-tarpon-fecham-aquisicao-de-controle-da-abril-educacao-20150209075504229921.html>. Acesso em: 22/11/2016.

<sup>56</sup> Fonte: <http://ri.abrileducacao.com.br/pt-br/companhia/Paginas/mercado.aspx>. Acesso em: 22/11/2016.

<sup>57</sup> Segundo os jornais de circulação nacional, Di Gênio teve influência sobre o Conselho Nacional de Educação (CNE) ao indicar alguns dos diretores das suas instituições para compor este conselho. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1810200018.htm>, 22/11/2016.

ensino”, anunciou a abertura de capital da empresa recentemente, em que dispôs para o mercado à venda da rede de universidades (UNIP), no valor de 9 bilhões de reais. Além disso, participa no mercado de sistemas de ensino privado através da Editora Sol Soft.

O *Grupo Positivo* também surgiu na década de 1970 através de cursinhos preparatórios de vestibulares. No final da década de 1980 expandiu suas atividades para o ensino superior e o mercado de editoras. É responsável pela edição do dicionário Aurélio e tem se especializado no mercado de informática educacional, através da Positivo Informática, vendendo pacotes educacionais para instituições de ensino públicas e privadas e, também, expandiu seus negócios para outros 40 países.

Enfim para exemplificar os avanços do capital financeiro sobre a educação, citaremos a seguir um artigo da Revista *Época*<sup>59</sup>, sobre o crescimento do Grupo Positivo, mas que serve como ilustração para os demais grupos.

Independentemente da cor política ou da preferência partidária de quem fala, virou lugar-comum dizer que a educação é uma prioridade para o Brasil conquistar posições na corrida econômica global. Em meio às ideias e às propostas em discussão para resolver a crise do ensino, tem chamado a atenção, em especial, o sucesso da iniciativa privada no setor. Para além do debate ideológico, cada vez mais *a educação no Brasil se torna um bom negócio*. O melhor exemplo dessa tendência é o Positivo, do Paraná, hoje o maior grupo de educação do país em número de alunos.

Criado por seis professores como um cursinho pré-vestibular, o Positivo fatura R\$ 1 bilhão por ano. Tem três escolas próprias, uma universidade, emprega 4.200 funcionários e vende material didático a 2.600 instituições conveniadas. Os negócios do Positivo se espalham por outras áreas. O grupo é dono de gráfica, editora e fábrica de computadores e software. No ano passado, foi a empresa que mais vendeu computadores no Brasil, à frente de nomes como Dell ou HP. *A trajetória do Positivo mostra não apenas como é possível ganhar dinheiro com educação no Brasil*, mas também revela os limites desse negócio. (CANGAÇO, s/d, grifos nossos).

Como visto, a educação no Brasil, segundo a visão do empresariado da educação, está se tornando “um bom negócio” e, por isso, um importante espaço de se “ganhar dinheiro”. É essa visão de educação que vem se tornando hegemônica nos grandes círculos representativos do capital brasileiro, com repercussão positiva e defensora da grande mídia.

Além de pacotes educacionais, quatro dos cinco grupos apresentados (Santillana/Moderna, Positivo, Pearson e Abril) participam também do mercado de vendas de livros didáticos para as redes de ensino pública e privada para todo o país. No caso das vendas de livros didáticos para as instituições públicas, os grupos participam do Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), o qual o governo federal distribui os livros didáticos para todas

<sup>58</sup> Fonte: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1079/noticias/o-ultimo-rei-do-ensino>. 23/11/2016

<sup>59</sup> Fonte: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR73320-6012,00.html>. Acesso em: 24/11/2016.

as escolas do ensino fundamental e médio. A tabela abaixo explicita os recursos públicos repassados pelo PNLD para tais grupos.

**Tabela 2 - Participação dos grupos Abril Educação, Santillana, Positivo e Pearson no PNLD – Ensino Fundamental e Médio em 2013, 2014, 2015 e 2016 em relação aos gastos totais do MEC (em R\$).**

MEC/Empresas	2013		2014		2015		2016	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
MEC/PNLD	862.222.089	100	1.127.578.023	100	1.156.218.243	100	928.378.291,91	100
Abril Educação	258.090.657	29,9	235.109.167	20,9	245.116.531,61	21,1	206.621.614,11	20,8
Santillana	161.264.876	18,7	226.774.426	20,1	160.341.696,95	13,9	127.936.069,25	13,8
Positivo	24.036.576	2,8	28.017.246	2,4	31.469.568,82	2,7	24.221.772,60	2,6
Pearson	3.036.037	0,35	2.022.507	0,18	2.335.477,96	0,2	450.791,00	0,04

Fonte: PNLD<sup>60</sup>.

O grupo Abril Educação e Santillana, de acordo com a tabela, dominam o mercado de vendas de livros didáticos para as escolas públicas de ensino fundamental e médio no Brasil. Em 2013 os dois grupos atingiram quase 50% do total de recursos destinados à compra de livros didáticos. Mesmo diminuindo os valores, continuaram dominando o setor nos anos seguintes. Os quatro grupos juntos embolsaram, em 2013, 51,7% do total de recursos do PNLD. Nos anos seguintes continuaram ganhando, pois em 2014 ambos atingiram 43,6% do total de vendas, em 2015, 37,9% e, em 2016, 37,2%. No total de recursos destinados para a compra de livros didáticos o PNLD desembolsou, entre 2013 e 2016, 4,07 bilhões de reais. Percebe-se, portanto, o quanto de recursos públicos é repassado para o setor privado através do mercado de livros didáticos<sup>61</sup>. Acrescenta-se a isso a qualidade desse material, pois, é no mínimo duvidosa, tendo em vista que o objetivo de tais grupos, que atuam segundo a lógica do capital, não é produzir material (livro) para formar indivíduos críticos, mas produzir material que seja vendável e, ao mesmo tempo, de baixo custo.

Como já nos referimos, esses grupos, além da venda de livros didáticos, como visto, movimentam recursos volumosos, fornecendo também sistemas privados de ensino para

<sup>60</sup> Fonte: <http://portal.mec.gov.br/pnld/apresentacao>. Acesso em: 29/08/2016.

<sup>61</sup> É importante que ressaltar que para o MEC a compra de livros didáticos não se enquadra como gasto em educação privada, mas como gasto público.

a educação fundamental e média às instituições públicas em todo o Brasil, através dos seguintes sistemas: Santillana – Uno Público; Abril Educação – Anglo; Pearson – NAME; Positivo – SABE; e Objetivo – SOME. Além dessas empresas, existem outras que também atuam na área de sistemas privados de ensino. Contudo, conforme o relatório em análise, em razão da tendência à oligopolização do setor, os dados levantados se referem apenas aos cinco maiores grupos.

Segue abaixo a relação da quantidade de municípios<sup>62</sup> que adotaram o sistema privado de ensino dos grupos referidos.

**Tabela 3 - Municípios identificados que adotaram sistema privado de ensino em 2013 – por empresa.**

Empresas e Sistemas	Municípios adotantes	%
Grupo Positivo – SABE	225	66,37
Pearson – NAME	65	19,17
Abril Educação – Anglo	23	6,78
Objetivo – SOME	20	5,89
Santillana – Uno Público	6	1,76
Total	339	100

Fonte: GREPPE; AÇÃO EDUCATIVA, 2015.

Percebe-se que, em se tratando de sistemas de ensino privado, o Grupo Positivo assume a liderança, atingindo 66,37% da totalidade de municípios pesquisados. É importante ressaltar que esse grupo se especializou em fornecimento de programas de informática para a educação, através da Positiva Informática. Outro grupo que também desponta nesse ramo é o grupo Pearson/NAME. Segundo informações do sítio eletrônico<sup>63</sup> do grupo, atualmente o NAME está presente em 140 municípios brasileiros e desde 2005 vem se especializando em

<sup>62</sup> Segundo o Relatório, o levantamento dessa listagem foi realizado utilizando dados das próprias empresas, dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Porém, alguns percalços foram encontrados, dificultando um levantamento mais detalhado de todo o Brasil, tais como: apenas uma empresa forneceu os dados; alguns Tribunais de Contas não atenderam a solicitação; nem todos os 5.570 municípios responderam ao questionário solicitado pela pesquisa. Por isso, os dados são relativos, não totaliza todos os municípios, podendo ser maior do que o levantamento final.

<sup>63</sup> Fonte: <https://br.pearson.com/educacao-basica/name.html>. Acesso em 24/11/2016.

elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dos seus parceiros: municípios.

Em relação ao ensino superior o processo de mercantilização da educação, de certa forma, segue o mesmo ritmo da educação básica ou até mais acelerado. Esse nível de ensino despontou no Brasil desde a década de 1930, com o surgimento das universidades católicas. Desde aquela época que grupos econômicos, católicos e leigos, ganham espaço no mercado de ensino superior. Mas é a partir de 1968, especialmente após a década de 1990, que esse nível de ensino ganha novo impulso.

O crescimento da educação superior privada no Brasil coincide com a intervenção direta ou indireta do poder público em prol do ensino privado. Nesse sentido, ocorreu em 1968 a reforma do ensino superior implementada pelo governo militar. Na década de 1990 tivemos a implantação do fundo de financiamento da educação superior privada. A partir de 2002, o governo federal vem reestruturando alguns programas educacionais já existentes e implementando novos. Em 2005, foi implantado o Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>64</sup>, objetivando oferecer isenções fiscais às instituições de ensino superior (IES) privada para o financiamento de bolsas de estudos integrais ou parciais aos alunos de baixa renda, egressos das escolas públicas ou que tenham terminado o ensino médio em escolas particulares com o auxílio de bolsas integrais. Em 2007, no âmbito do PDE, foi reformulado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)<sup>65</sup>, o qual se efetivou a partir de 2010. Este fundo tem como objetivo ampliar o acesso aos cursos superiores através do financiamento do ensino nas instituições privadas para os alunos que não conseguiram vagas nas universidades públicas e que não tenham condições de pagar um curso superior em instituição privada.

Sguissardi (2008), analisa a evolução do ensino superior no Brasil de 1964 até 2006, o qual divide em dois períodos: o primeiro contempla três décadas, que vai de 1964 até 1994, passando pelos 21 anos da ditadura militar e os governos de Sarney e Collor; o segundo de 1994 a 2006, que contempla os dois governos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro governo Lula. Na tabela referente ao primeiro período, o autor divide os dados em duas categorias administrativa: pública e privada. Vejamos a tabela referente ao primeiro período:

---

<sup>64</sup> Programa Universidade para Todos (PROUNI), Lei nº 11.096/2005.

<sup>65</sup> O FIES foi criado pela MP nº 1.827, de 27/05/99, regulamentado pelas Portarias MEC nº 860, de 27/05/99 e 1.386/99, de 15/19/99 e Resolução CMN 2647, de 22/09/99.

**Tabela 4 - Evolução das matrículas da educação superior brasileira por categoria administrativa (pública e privada) – 1964-1994.**

Ano	Total	Matrículas públicas		Matrículas privadas	
		Total	%	Total	%
1964	142.386	87.665	61,6	54.721	38,4
1974	937.593	341.028	36,4	596.565	63,5
1984	1.399.539	571.879	40,9	827.660	59,1
1994	1.661.034	690.450	41,6	970.584	58,4
1964-1974 %	559,8	289,1	-	990,1	-
1974-1984 %	49,3	67,7	-	38,7	-
1984-1994 %	18,7	20,7	-	17,3	-
1964-1994 %	1.065,7	687,6	-	1.637,7	-

Fonte: SGUISSARDI, 2008, p. 997.

De acordo com a tabela, em 1964, as IES públicas tiveram 87.665 novas matrículas e as instituições privadas foram 54.721, representando, respectivamente, 61,6% e 38,4% do total de matrículas. Entre 1964 e 1974 essa diferença se inverte, em que as matrículas no ensino superior privado passaram a ser maior do que no público em 255.537 matrículas ou 74,9%. Nesse período as matrículas nas IES públicas aumentaram 289%, e nas privadas 990%, ou seja, as matrículas nas instituições privadas cresceram mais do que o triplo das matrículas nas instituições públicas. No geral, entre 1964 e 1994, as matrículas nas IES aumentaram em 1.065%, sendo que o setor privado foi quem mais cresceu nesse período, saindo de 54.721 para 970.584 matrículas, respectivamente, um aumento de 1.637%. Já as matrículas das IES públicas também cresceram, mas não na mesma proporção das instituições privadas, pois, em 1964 foram realizadas 87.665 matrículas e, em 1994, 690.879, um aumento de 687%. Portanto, a expansão do ensino superior privado, e sua consequência mercantilização, é um fenômeno que já vem se delineando desde a década de 1960.



Em relação ao segundo período analisado, além dos dados referentes às categorias pública e privada, o autor acrescentou a evolução do número de instituições públicas e privadas. Vejamos.

**Tabela 5 - Evolução do número de instituições e de matrículas da educação superior por categoria administrativa (público e privada) – 1994 a 2006<sup>66</sup>.**

Ano	Número de Instituições					Número de Matrículas				
	Total	Púb.	%	Priv.	%	Total (mil.)	Púb. (mil.)	%	Priv. (mil.)	%
1994	851	218	25,6	633	74,4	1.661	690	41,6	970	58,4
2002	1.637	195	11,9	1.442	88,1	3.479	1.051	30,2	2.428	69,8
2006	2.270	248	11,0	2.022	89,0	4.676	1.209	25,8	3.467	74,2
1994-2002 %	92,4	-10,5	-	127,8	-	109,5	52,3	-	150,2	-
2002-2006 %	38,7	27,2	-	40,2	-	34,3	15,0	-	42,8	-
1994-2006 %	166,7	13,7	-	219,4	-	181,7	75,1	-	275,2	-

Fonte: SGUISSARDI, 2008, p. 999.

Analisando a tabela percebemos que o número de IES teve uma evolução bastante expressiva, saindo de 851 instituições em 1994 para 2.270 em 2006, um aumento de 166,7%. Ressalta-se, que o período que mais evoluiu foi entre 1994 e 2002, aumentando em 92,4%. Entretanto, o número de IES pública teve um crescimento pouco expressivo nesse período, em que, no geral, expandiu apenas 13,7% em 8 anos, de 1994 a 2002. Já as IES privadas tiveram um aumento de 219,4% no intervalo estudado, 16 vezes mais do que as IES públicas. Na gestão de FHC (1995-2002), as IES privadas cresceram 127,8%, e no primeiro mandato de Lula (2003-2006), cresceram 40,2%. Já as IES públicas tiveram uma diminuição de 10,5% na gestão de FHC e um aumento de 27,2% na primeira gestão de Lula. Conclui-se, portanto, que os dois governos tinham visões diferentes quando se trata das IES públicas. Porém, em relação às IES privadas, os referidos governos compartilhavam da mesma ideia, ou seja, contribuíram de algum modo para o crescimento do ensino privado superior no Brasil.

<sup>66</sup> Os dados se referem às matrículas nos cursos presenciais. Não são contabilizadas, portanto, as matrículas realizadas nos cursos à distância.

O mesmo fenômeno pode ser observado em relação a quantidade de alunos matriculados nas IES públicas e privadas. Entre 1994 e 2006 o número de alunos matriculados nas IES públicas aumentaram em 75,1%, enquanto nas privadas esse crescimento foi de 275,2%. O crescimento expressivo tanto das IES privadas quanto da quantidade de matrículas em tais instituições coincide com a implementação de dois programas educacionais que privilegiam a esfera privada em detrimento da pública: o FIES (1999) e o PROUNI (2005). Até que ponto esses programas influenciaram nos números apresentados não é possível mensurar nessa pesquisa, mas, certamente, tiveram um peso significativo na elevação desses dados.

Ao verificar o período posterior ao pesquisado por Sguissardi, levando em consideração o intervalo entre 2006 e 2014, percebemos que os dados em relação à quantidade IES tiveram um acréscimo abaixo da média, como podemos perceber na tabela abaixo.

**Tabela 6 - Evolução do número de instituições e de matrículas da educação superior por categoria administrativa (público e privada) – 2006 - 2014<sup>67</sup>.**

Ano	Número de Instituições					Número de Matrículas				
	Total	Púb.	%	Priv.	%	Total (mil.)	Púb. (mil.)	%	Priv. (mil.)	%
2006	2.270	248	11,0	2.022	89,0	4.676	1.209	25,8	3.467	74,2
2010	2.378	278	11,7	2.100	88,3	5.477	1.462	26,7	4.015	73,3
2014	2.368	298	12,6	2.070	87,4	6.486	1.823	28,1	4.663	71,9
2006-2010 %	4,8	12,1	-	3,9	-	17,1	21,0	-	15,8	-
2010-2014 %	-0,4	7,2	-	-1,4	-	18,4	24,7	-	16,1	-
2006-2014 %	4,3	20,2	-	2,4	-	38,7	50,8	-	34,5	-

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados divulgados pelo Inep/Censo da educação superior<sup>68</sup>.

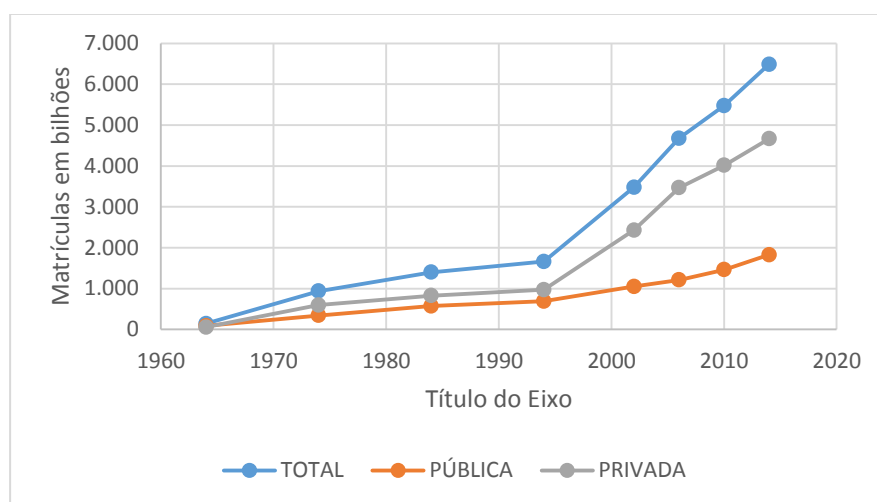
<sup>67</sup> Em 2014 o total de matrículas nas IES, incluindo os cursos presenciais e a distância, foram de 7,8 milhões. Desse total, 1,3 milhão de matrículas foram realizadas nos cursos à distância e 6,4 milhões em cursos presenciais. Do total das matrículas dos cursos à distância, quase 90% foram nas IES privadas.

<sup>68</sup> Fonte: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 03/09/2016.

O ritmo de crescimento das IES no último período analisado desacelerou, tanto em números absolutos, quanto em números relativos. Entre 2006 e 2014 as IES públicas tiveram um ligeiro crescimento em relação às IES privadas, pois, enquanto as públicas cresceram 20,2% às privadas só atingiram 2,4% de crescimento. Inclusive as IES privadas tiveram uma pequena retraída entre 2010 e 2014, com um decréscimo de 1,4%. Mesmo assim, no geral, a quantidade de IES continuou crescendo nesse período. Por outro lado, a quantidade de matrículas aumentaram numa proporção bem maior do que a quantidade de IES. Enquanto as IES, no período entre 2006 e 2014, cresceram 4,3% a quantidade de matrículas, no mesmo período, cresceram 38,7%. O aumento de matrículas, em termos percentuais, nas IES públicas foi de 50,8%, enquanto nas IES privadas foi de 34,5%. Convém ressaltar, porém, que em números reais o número de matrículas nas IES privadas continuou aumentando em um volume bem maior do que nas IES públicas, pois, entre 2006 e 2014 esse aumento foi de 1,8 milhão, enquanto nas IES públicas foi 614 mil.

Por último, analisaremos, a partir do gráfico abaixo, o avanço das matrículas nas IES da década de 1960 até 2014.

**Gráfico 1 - Evolução do número de matrículas da educação superior pública e privada: 1964-2014.**



Fonte: Elaboração do autor com base em dados coletados das tabelas 04,05 e 06.

Podemos dividir, a partir do gráfico, o avanço das matrículas no ensino superior em três períodos: 1964 a 1974; 1974 a 1994; 1994 a 2014. No primeiro período, as matrículas no ensino superior tiveram um avanço significativo. Já no segundo período, o número de matrículas permaneceu relativamente estável. Porém, no terceiro e último período analisado,

as matrículas tiveram um aumento expressivo. Em relação as matrículas das IES privadas o gráfico acompanhou a mesma tendência do gráfico geral, significando, então, que o crescimento das matrículas nas IES, no geral, foi impulsionada pelas matrículas nas instituições privadas. Em relação as matrículas nas IES públicas, apesar do aumento, o gráfico aponta para um crescimento mais tímido, ou seja, mais constante, com um ligeiro aumento a partir da década de 2000. Os dois períodos em que o número de matrículas nas IES cresceram, coincide com duas políticas educacionais implementada pelo Estado brasileiro. A primeira se refere a reforma do ensino superior nos finais da década de 1960, realizada pelos militares, conforme já relatamos. A segunda, a reformulação da política educacional do ensino superior, iniciada no governo de FHC e continuada nos governos Dilma e Lula, expressa, no REUNI, PROUNI e FIES.

O crescimento das IES públicas refletiu, em parte, a política de expansão do ensino superior público, através do REUNI. O governo federal, via REUNI, expandiu o ensino superior público no Brasil, utilizando dois mecanismos: construção de novas instituições e reformulação das instituições existentes. Através desse processo o governo aumentou a quantidade de vagas nas instituições de ensino superior públicas.

Em relação às IES privadas, percebemos o mesmo fenômeno, ou seja, a expansão das matrículas nessas instituições. Esse aumento também coincide com a reformulação de alguns programas educacionais relacionados com o ensino superior, como foi o caso do PROUNI e o FIES. No caso do FIES a nova reformulação entrou em vigor em 2010, o qual desburocratizou e, ao mesmo tempo, facilitou a tomada de empréstimos para financiamentos nos cursos das IES privadas. Através desses dois programas educacionais o governo federal ao mesmo tempo que impulsionou o ensino superior privado, resolveu os problemas de vagas ociosas nessas instituições<sup>69</sup>, tanto através das bolsas de estudo, como pela facilitação do financiamento da educação, daí porque as quantidades de matrículas tiveram um aumento bem maior do que em relação a quantidade de novas instituições privadas surgidas nesse período.

Convém ressaltar que o PROUNI e o FIES são dois programas complementares, tendo em vista que em uma mesma instituição pode fazer uso desses programas ao mesmo

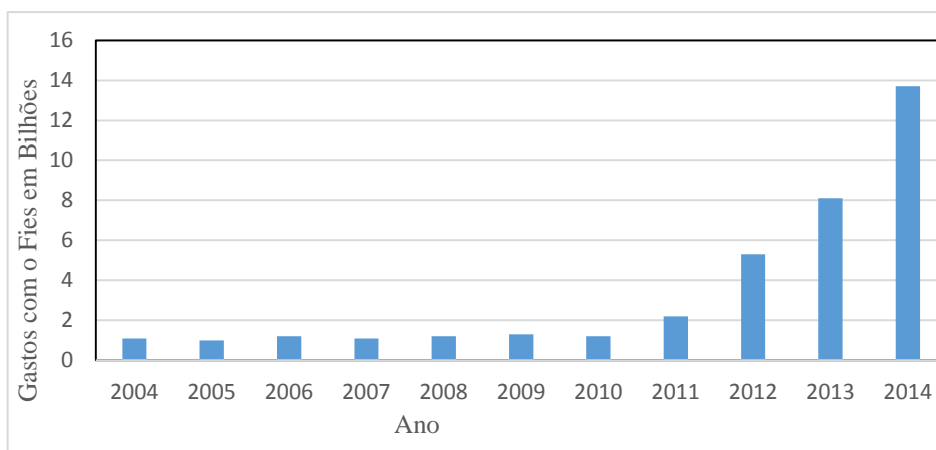
---

<sup>69</sup> Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 1990, 18,6% do total das vagas das universidades públicas e 19,2% das privadas estavam ociosas. Em 2003, a situação é invertida, pois, enquanto nas universidades públicas a ociosidade das vagas alcança o percentual de 5%, nas privadas esse percentual sobe para 42,2%. Fonte: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=875:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=875:reportagens-materias&Itemid=39). Acesso em: 28/11/2016.

tempo, pois, a mesma instituição de ensino privado pode aumentar a quantidade de alunos através do financiamento, portanto, aumentando sua arrecadação, de um lado, e de outro, ao ofertar bolsas de estudos integrais ou parciais tem abatimentos nos impostos a serem pagos ao governo federal.

Vejam, então, alguns dados que nos possibilitam analisar de forma concreta o impacto desses dois programas no mercado de educação privada no Brasil. O número de contratos do FIES, por exemplo, entre 1999, ano da sua implementação, e 2009, foi de 564 mil novos contratos. Depois de 2010, ano da sua reformulação<sup>70</sup>, a quantidade de contratos aumentou consideravelmente, pois, nesse ano foram assinados 76 mil novos contratos; em 2011, 154 mil; em 2012, 378 mil; em 2013, 560 mil; e em 2014, 732 mil. Portanto o número de contratos em cinco anos (2010 a 2014) mais do que triplicou em relação ao período anterior, que contempla um intervalo de 10 anos, de 1999 a 2009. Segundo Mendes (2015), em reportagem disponibilizada no sítio do<sup>71</sup>, o número de gastos do governo federal para com o FIES também cresceu. Em 2010 o montante foi de 1,1 bilhão, em 2014 esse valor se elevou para 13,7 bilhões, um aumento de quase 13 vezes em relação a 2010. Vejamos no gráfico seguinte os gastos<sup>72</sup>, em bilhões, do governo federal com o FIES, de 2004 a 2014.

**Gráfico 2 - Gastos do Governo Federal com Fies (2004 - 2014), em Bilhões.**



Fonte: MENDES, 2015.

<sup>70</sup> Em 2010 o governo federal reformulou o programa visando facilitar os empréstimos e aumentar as matrículas na rede privada. A taxa de juro que era de 6,5% passou para 3,4% ao ano e o prazo de quitação foi alongado. Além disso, o governo desburocratizou os procedimentos para formalização dos contratos, ao relaxar a exigência do fiador.

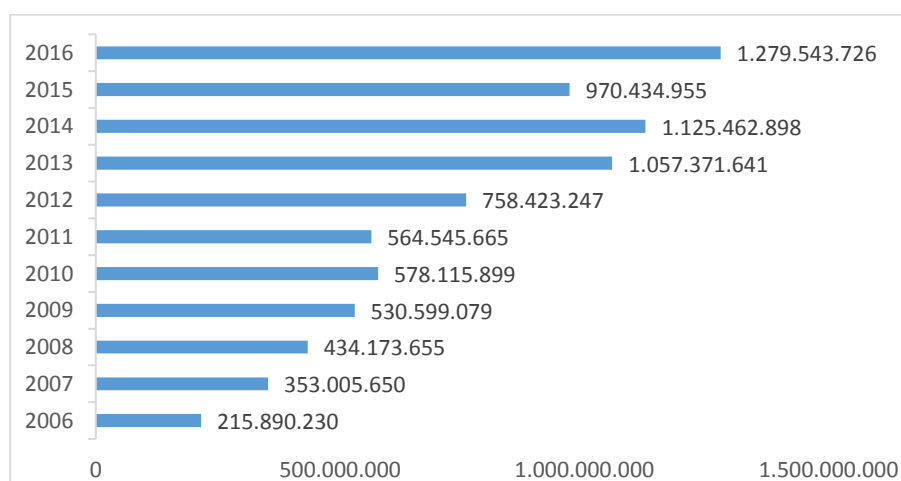
<sup>71</sup> Fonte: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26>. Acesso em: 28/11/2016.

<sup>72</sup> O governo federal não considera o FIES como uma despesa, mas como uma “inversão financeira”, tendo em vista que parte desse recurso volta para os cofres do governo. Porém, como os juros são abaixo dos juros de mercado e o prazo para pagamento é extenso, no final, o que se configura, é um favorecimento da esfera privada em relação à pública.

Segundo informações do Senado Federal, o total de recursos que o governo passou a gastar depois da reformulação do FIES, de 2011 até 2014, alcança a cifra de 29 bilhões de reais. Ressalta-se, que nessa contabilidade não entram os gastos do PROUNI, ou seja, a quantidade de recursos financeiros que o governo deixou de arrecadar das instituições privadas em razão da concessão de bolsas de estudos.

Em relação ao PROUNI, segundo dados oficiais<sup>73</sup>, entre 2005 e 2016 foram ofertadas 2,8 milhões de vagas nas IES privadas, sendo que, do total, 1,6 milhões foram bolsas integrais e 1,2 milhões, bolsas parciais. Em relação aos gastos do governo em relação ao PROUNI, segue o gráfico abaixo.

**Gráfico 3 - Renúncia fiscal para o PROUNI: Valores em reais que o governo federal deixou de arrecadar entre 2006 e 2016.**



Fonte: Jornal O Globo.<sup>74</sup>

Somando os valores que as instituições de ensino superior privadas receberam entre 2004 e 2014, através do FIES, que são da ordem de R\$ 37,4 bilhões, e os valores que deixaram de contribuir através da renúncia fiscal, instituído pelo PROUNI, entre 2006 e 2016, que são da ordem de 7,8 bilhões, chega-se a um valor total de R\$ 45,2 bilhões. Tomando como referência o intervalo fechado que vai de 2004 até 2016, portanto, 13 anos de FIES e/ou PROUNI juntos, chegamos uma média de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões anuais de

<sup>73</sup> Fonte: <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em: 29/11/2016.

<sup>74</sup> Fonte: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>. Acesso em: 19/11/2016.

recursos repassados ou deixado de arrecadar da esfera pública para a iniciativa privada. Esses dados ainda podem ser aumentados, tendo em vista que nas próprias IES públicas diversos serviços são terceirizados, como limpeza, segurança, assessoria, entre outros.

A consequência imediata dessa política do governo federal foi o crescimento do setor empresarial ligado à educação. Presenciou-se, nesse período, o surgimento de várias empresas atuando na área educacional, inclusive, ocorrendo fusões e vendas de ações e, conseqüentemente, o processo de oligopolização desse setor. Em 2013, por exemplo, ocorreu a fusão entre as empresas Anhanguera Educacional e Kroton Educacional, formando a empresa Kroton-Anhanguera, a maior empresa educacional do mundo, em que, no período da fusão, estava avaliada em aproximadamente 12 bilhões de reais. Em 2013, a Kroton-Anhanguera contava com 1 milhão de alunos; 123 campi de ensino presencial; 647 polos de ensino a distância; e mais de 2.000 cursos de graduação. Em coletiva na imprensa na época da fusão, o futuro diretor da empresa, Rodrigo Galindo, declarou que o objetivo da empresa era ser parceiro do governo federal e que essa parceria passava pelo acesso ao FIES<sup>75</sup>.

As empresas que se firmaram nesse período, passaram a ganhar somas vultosas, conforme notícias veiculadas nos grandes jornais de circulação nacional. Segundo reportagem de José Roberto de Toledo, Paulo Saldaña e Rodrigo Burgarelli no jornal Estadão<sup>76</sup>, em 2014, por exemplo, a Kroton-Anhanguera teve um lucro de 2 bilhões de reais. De acordo com essa mesma reportagem a Estácio e Unip, outras duas grandes empresas educacionais, receberam do tesouro nacional, também em 2014, respectivamente, 683 e 390 milhões de reais.

Convém destacar que a maioria dos alunos que acessaram o PROUNI e FIES, na sua grande maioria, eram provenientes de escolas públicas ou de baixa renda. Nesse sentido, é oportuno deixar claro que achamos importante o acesso ao ensino superior de setores da sociedade que foram historicamente excluídos ou impedidos de cursarem esse nível de ensino ao longo dos anos. Entretanto, a crítica apontada nesse trabalho ao crescimento das IES privadas é no sentido de apontar o favorecimento da esfera privada em detrimento da pública. Na época da divulgação do Prouni, Leher (2004) afirmou que, segundo os estudos da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), com R\$ 1 bilhão de reais é possível criar 400 mil novas vagas nas instituições superiores de ensino público.

---

<sup>75</sup> Fonte: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/kroton-e-anhanguera-os-numeros-da-maior-empresa-de-educacao>. Acesso em 05/12/2016.

<sup>76</sup> Fonte: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>. Acesso em 05/12/2016.

Com o total de verbas públicas que está sendo previsto para as instituições privadas, poderíamos ter mais de um milhão de novas vagas. E vagas de qualidade e não cursos de curta duração, ou sequenciais como está previsto no documento 2 do MEC. E mais: se tivéssemos esses cerca de 3,5 bilhões, poderíamos criar 1 milhão e 400 mil novas vagas no ensino público. A pergunta então é: por que o governo Lula da Silva, ao invés de utilizar esses recursos para criar 1 milhão e 400 mil novas vagas opta por criar menos de 300 mil no setor empresarial? Por que esse projeto é uma negociata, como disse Chico de Oliveira (LEHER, 2004 Apud ADUFF/SSIND, 2004, ANO 02).<sup>77</sup>

Fica evidente, portanto, que a política educacional do ensino superior, implementada pelos governos de FHC, Lula e Dilma, mesmo permitindo o acesso de alunos de baixa renda ao ensino superior, no geral, favoreceu diretamente ao ensino privado. Como exposto, com os recursos aplicados no ensino privado, sendo repassado para as IES públicas aumentaria a quantidade de vagas nessas instituições, além de garantir uma educação com mais qualidade.

Ademais, ressaltamos que trouxemos nesse texto apenas alguns dados para ilustrar o processo de mercantilização da educação brasileira. Com isso, deixamos de abordar vários outros exemplos e situações que apontam no mesmo sentido dos dados apresentados nesse trabalho. Contudo, como não é objeto do nosso estudo aprofundar a problemática levantada, sugerimos a seguir outros trabalhos que vêm sendo realizado e que, de certa forma, aprofundam a análise em que se caracteriza o processo de mercantilização da educação brasileira. Nesse sentido, apontamos a tese desenvolvida por Silva (2011), na qual analisa a mercantilização do ensino e a precarização do trabalho docente no âmbito da Educação à Distância, através da Universidade Aberta do Brasil (UAB); igualmente, sugerimos o trabalho dissertativo de Lemos (2016) sobre o Programa Nacional de Acesso ao ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a qual analisa esse programa à luz de uma perspectiva onto-crítica, esboçando, ao mesmo tempo, os rebatimentos de tal programa na formação política da classe trabalhadora, no contexto da dita sociedade do conhecimento, e a sua relação com a política de financiamento do ensino profissionalizante; sugerimos, também, os estudos de Freres, Rabelo e Mendes Segundo (2010) sobre a relação do governo com o empresariado da educação; e, por último, o trabalho de Santos, Jimenez e Mendes Segundo (2010) sobre o ensino superior não universitário no Brasil e sua relação com a reforma do mercado.

---

<sup>77</sup> Fonte: [http://www.aduff.org.br/boletim/2004a\\_09m\\_24d.htm](http://www.aduff.org.br/boletim/2004a_09m_24d.htm). Acesso em 06/12/2016.



### 3. OS EMPRESÁRIOS E A REFORMA CLASSISTA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Vimos anteriormente que em razão da crise estrutural do capital algumas organizações internacionais, como foi o caso do Banco Mundial, vinham determinando reformas sociais nos países ditos de economia periférica, em especial as reformas educacionais. Essas reformas, portanto, para além do discurso, vem consolidando a mercantilização da educação em diversos países, inclusive no Brasil, através da privatização e/ou publicização dos recursos públicos. Porém, esse processo se desenvolve de forma diferente de acordo com a especificidade de cada país em particular.

Para Martins (2013) a relação entre as políticas educacionais demandadas pelos organismos internacionais e sua implementação nos países destinatários de tais políticas não ocorrem de forma imediata e direta. Por isso, esses organismos atuam estrategicamente na cooptação de organizações e intelectuais que desempenham funções importantes junto às instâncias de poder local, tais como universidades, associações de classes, canais de comunicação de massa e do próprio governo.

Nesse sentido, três frações representantes dos interesses do capital estão determinando, com maior protagonismo, a reforma educacional brasileira em conformidade com as determinações do capital global representado pelos organismos internacionais: Confederação Nacional da Indústria, Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação e o Movimento Todos Pela Educação. Cada organização acima citada representa um setor específico do capital<sup>78</sup>, a saber: Confederação Nacional da Indústria, representa o capital produtivo; Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação, representa o capital comercial ligado a venda de serviços; e o Movimento Todos Pela Educação, representa o capital produtivo e financeiro. Partiremos, então, da análise dos documentos dessas organizações buscando estabelecer a sua relação com a mercantilização da educação brasileira no atual Plano de educação, questão que desdobramos com maior afinco no capítulo seguinte dessa dissertação.

Convém ressaltar, porém, que a educação, conforme já analisamos no capítulo 02, é um complexo social parcial e como tal não responde pela totalidade das relações sociais. Por isso, compreendemos que ela é determinada, em última instância, pelo complexo do trabalho que, por sua vez, está atrelado no complexo da economia, portanto, a forma de produção e reprodução da vida material, ou seja, está ligada ao modo de produção da riqueza material e

---

<sup>78</sup> Marx no Capital III ao tratar do capital global se referiu aos capitais parciais: capital produtivo e capital mercantil. Este dividido entre capital comercial e capital financeiro.

espiritual da sociedade, que no atual período particular da humanidade é expresso pelo modo de produção capitalista.

Dessa forma, compreendemos a educação atualmente a partir das determinações sociais e universais do capital que, conforme mencionamos com base em Mészáros, se encontra em uma crise sistêmica estrutural, impactando todas as esferas sociais, inclusive a educação. Nesse sentido, a educação, a partir de tal crise, passou a ser (re)formulada e acompanhada pelas agências e organismos internacionais (ONU, FMI, BM, entre outros), representantes do capital global no âmbito das reformas educacionais, fundamentalmente nos países ditos de economias periféricas. Portanto, a análise que se segue sobre o PNE tem como pressuposto as reformas educacionais determinadas pelo capital em crise, a partir de tais organizações.

Acrescenta-se, no entanto, que a política educacional brasileira passou a inserir as determinações dos organismos internacionais ainda na década de 1990, logo após a Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien na Tailândia e as demais que ocorreram posteriormente como foi o caso da Conferência em Nova Délhi, no ano de 1993 e o Fórum de Dakar, em 2000.

Neste cenário podemos destacar três importantes documentos educacionais do Brasil que refletiram as exigências das reformas impostas pelos organismos internacionais: O Plano Decenal de Educação para Todos, lançado em 1993 pelo Ministério da educação; a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB 9394/96); o Plano Nacional de Educação (lei 10.172/2001), sancionado pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 2001. A implementação dessas reformas a partir dos agentes e organizações internas, representantes do capital, será nosso foco neste momento.

### **3.1 As reformas da educação brasileira sob a lógica das frações do capital nacional**

Analisaremos a seguir alguns aspectos da política educacional brasileira dos últimos anos, especialmente do período correspondente aos governos Lula e Dilma. Para isso, José dos Santos Rodrigues fornece uma chave que nos permite compreender a reforma nestes governos, a partir de duas categorias que ele extraiu ao examinar os interesses das frações da burguesia (burguesia industrial, burguesia comercial): *educação-mercadoria* e *mercadoria-educação*.

Conforme argumenta Rodrigues (2007), a burguesia nacional, ou seja, o capital, encara a educação escolar a partir dessas duas categorias. Cada uma delas se relaciona diretamente com a forma assumida pelo capital em cada fase de sua valorização (capital

produtivo e capital mercantil), ou seja, são formas pelas quais a mercadoria se materializa socialmente.

Na acepção de Rodrigues (2007), se um capital em particular busca valorizar-se a partir da venda dos serviços educacionais, através do capital investido em instituições de ensino privadas, tais como escolas ou faculdades, esse capital comercial tenderá a tratar a educação como uma mercadoria, cujo fim é ser vendida no mercado educacional e não a formação humana: isto figura a *educação-mercadoria*. Porém, a educação e o conhecimento acumulado historicamente podem ser encarados como insumos necessários à produção de outras mercadorias, como é o caso do processo produtivo. Ou seja, a educação é concebida, nessa perspectiva, como uma ferramenta fundamental no processo de valorização do capital. Daí o autor caracterizá-la como *mercadoria-educação*. Dessa forma, a educação se torna uma mercadoria-insumo, quando oferecida pelo Estado ou por outras instituições privadas (capital comercial) aos empresários industriais (capital produtivo).

Conforme Rodrigues (2007), essas duas maneiras da burguesia encarar a educação, ao mesmo tempo em que são complementares, tendo em vista que ambas visam, no geral, a valorização do capital, possuem também contradições semelhantes àsquelas existentes entre o capital comercial e o capital industrial, conforme Marx as analisou no *Capital I*, *II* e, sobretudo, no *Capital III*. Essas contradições se manifestam, de um lado, no caso da ampliação da oferta de vagas em cursos de graduação (na educação básica também) nas instituições de ensino privada e o consequente aumento de profissionais graduados, também nos casos da ampliação dos cursos técnicos, em que tal processo será limitado, em última instância, pela relação entre oferta e demanda, ou seja, quanto maior for a quantidade de consumidores de educação-mercadoria, maior será as possibilidades de lucro para o capital investido nesse setor, isto é, o capital comercial.

Por outro lado, porém, para os empresários industriais ou a burguesia produtiva, que necessitam de educação como um dos insumos fundamentais no processo produtivo, o aumento rápido dos profissionais graduados, fruto da expansão da oferta de cursos de graduação pelas instituições de ensino privadas (educação-mercadoria) pode ocasionar duas situações contraditórias. Em um primeiro momento, a burguesia produtiva pode se beneficiar de tal processo, tendo em vista que o crescimento dos profissionais formados, sejam eles graduados ou técnicos, aumenta o exército de reservas, ou seja, aumenta a quantidade de força de trabalho disponível no mercado e, ao mesmo tempo, tende a baixar os salários dessa força de trabalho. Contudo, se esse exército é constituído de profissionais de baixa qualidade, uma

vez que a educação é concebida, nessa perspectiva, como uma mercadoria e como tal o mercado tende a baixar todos os custos possíveis visando aumentar seus lucros, a médio e longo prazo os empresários industriais (burguesia industrial) poderão enfrentar dificuldades no processo produtivo. Daí, conforme Rodrigues (2007), a contradição entre os vendedores de *educação-mercadoria* (empresários do ensino) e os compradores de *mercadoria-educação* (empresários industriais), pois aqueles tendem a oferecer educação de baixa qualidade e estes necessitam de educação com o mínimo de qualidade.

Na visão de Rodrigues (2007), a ampliação de vagas e a formação dos trabalhadores pelos empresários da educação (burguesia comercial) beneficiará os empresários industriais (burguesia produtiva) se, de certa forma, esse aumento de profissionais formados for acompanhado por algumas medidas de controle de qualidade da mercadoria-educação. Nessa perspectiva, as instâncias organizativas de cada capital em particular formularão propostas de produção, organização e controle da educação em geral, tendo em vista a defesa de seus interesses particulares.

As contradições aludidas se manifestam claramente na medida em que o capital comercial investido em educação ou a burguesia que comercializa a educação-mercadoria tenderá a defender a liberdade de ensino e, em consequência, combater todas as formas de controle do Estado sobre o ensino privado. Já o capital produtivo ou a burguesia industrial, por outro lado, que busca prioritariamente adquirir ou comprar mercadoria-educação, elaborará propostas educacionais visando submeter a educação às suas aporias, a qual é tida como um importante instrumento de agregação de valor e, portanto, de ampliação do capital. Nesse sentido, a função do Estado, segundo determinações do capital produtivo, é garantir uma educação minimamente de qualidade, que possibilite o desenvolvimento e a competitividade das empresas ou do setor industrial. O Estado, portanto, deve atuar, ao mesmo tempo, como fornecedor qualificado de mercadoria-educação, no caso da educação estatal, ou como agência reguladora de educação, no caso da educação-mercadoria fornecida pelos empresários do ensino.

Em síntese, conclui Rodrigues (2007, p. 08), as frações do capital “buscarão, junto ao Estado, lutar pela prevalência de seus particulares interesses privados, desconsiderando os interesses históricos da educação da classe trabalhadora”. Acrescenta-se que ambas as perspectivas tratam a educação segundo a lógica do mercado, na medida em que para os empresários da educação o Estado não deve interferir na organização da educação privada, além de defenderem a privatização da educação pública e os empresários industriais, por sua

vez, mesmo defendendo uma educação de qualidade, em que o Estado exerça sua função de promoção e regulação da educação, a lógica que esse setor do capital defende para a educação, especialmente para a gestão e avaliação, é a mesma exercida pelo mercado.

Convém ressaltar, contudo, que Rodrigues (2007) elaborou sua tese visando compreender a reforma do ensino superior instituídas nas últimas décadas. O autor, portanto, não se ateuve ao outro nível de ensino: a educação básica. Entendemos, porém, que pelo fato das categorias serem extraídas do movimento real em que estava posta a relação entre o capital e o Estado no processo de produção e organização da educação, tais categorias nos ajudam a entender também a educação em geral, inclusive à básica. Assim, no caso da educação superior o autor se referiu aos capitais produtivo e comercial e suas respectivas frações que representam cada capital em particular, ou seja, a burguesia industrial e a comercial.

No caso da educação básica, entendemos, portanto, que a reforma ou pelo menos a reformulação da educação nacional visando atender diretamente aos interesses do capital, começou a ser delineada mais claramente com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação<sup>79</sup>, em 2007. Analisando o capital e a fração da burguesia que vai agir sobre esse plano, identificamos, de forma geral, a presença determinante do capital industrial e financeiro, organizado a partir do Movimento Todos pela Educação – TPE.

Portanto, a reforma do ensino superior, de acordo Rodrigues (2007), foi determinada a partir do capital produtivo e comercial em parceria com o Estado, ambos organizados a partir de entidades representativas das frações da burguesia, tais como: capital produtivo - Confederação Nacional da Indústria (CNI)<sup>80</sup>; capital comercial - Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. Já em relação à educação básica, conforme explicitamos, a reforma educacional implementada foi determinada pelo capital industrial e financeiro em sintonia com o poder público, a partir do Movimento Todos pela Educação. Ambos os capitais, a seu modo, determinaram o processo de mercantilização da educação brasileira.

É importante ressaltar, porém, que não pretendemos restringir o nosso objeto a um nível específico de ensino, ou seja, restringir a pesquisa à educação básica ou superior, assim

---

<sup>79</sup> Entendemos que essa reformulação é fruto das reformas educacionais determinadas pelos organismos internacionais, as quais já vinham sendo materializadas na legislação educacional brasileira desde a década de 1990. O que estamos afirmando, portanto, é que a educação básica, até antes da instituição do PDE, era organizada e implementada diretamente pelo Estado. O que acontece, após o lançamento de tal plano, é a própria burguesia interferindo diretamente na organização do ensino, em que o Estado se configura, nesse caso, apenas como executor das ações educacionais determinadas pelos agentes externos, ou seja, o mercado.

<sup>80</sup> Representante das 27 Federações das Indústrias de todos os Estados e Distrito Federal e dos sindicatos patronais ligadas ao setor produtivo de todo o país.

como não pretendemos deslocar as frações do capital do processo próprio de reprodução do capital. Dito de outra maneira, embora opere por meio de suas frações específicas, ao fim e ao cabo, seus movimentos estão articulados e associados ao movimento de valorização do capital. O que pretendemos, portanto, é buscar os fundamentos basilares que nortearam a reforma de todos os níveis de ensino, ou seja, o processo de privatização e publicização que contribuíram com o estágio atual de mercantilização da educação pública e a materialização desse processo no atual PNE.

Nesse sentido, nossa análise começará pela reforma do ensino superior, levando em consideração que, cronologicamente, o governo federal – nos períodos já definidos à nossa análise - iniciou a reforma da educação brasileira por tal nível de ensino. Em seguida, portanto, analisaremos a reforma da educação básica, a partir do PDE.

### **3.2 Reforma do Ensino Superior no governo Lula e o papel dos representantes do capital**

Em outubro de 2003 o governo federal criou um grupo de trabalho (GT<sup>81</sup>) interministerial visando à elaboração de um documento-síntese que versasse sobre a reforma do ensino superior no Brasil. Em dezembro de 2004 o governo Lula, através do Ministro da Educação na época, Tarso Genro, divulgou o Anteprojeto de Lei, na sua versão preliminar, referente à reforma do ensino superior, com o objetivo de recolher críticas e sugestões da sociedade. Em face disso, o governo convocou as entidades de classes para analisarem o anteprojeto e emitirem seus pareceres, de maneira a colaborarem com a redação final, a ser enviada ao Congresso Nacional.

De modo geral, três esferas representativas foram convocadas pelo governo: as entidades ligadas ao capital - a CNI representou o capital produtivo e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação, o capital comercial ligado aos serviços; as entidades ligadas às categorias de trabalhadores do serviço público - o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) e a Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); e as entidades relacionadas ao campo da produção científica - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Em julho de 2005 foi publicado pelo governo federal a versão definitiva do anteprojeto, fruto da colaboração entre tais organizações e o próprio governo (RODRIGUES, 2007).

---

<sup>81</sup> Ministério da Educação, que o coordenará; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Fazenda.

Ressalta-se, porém, que o governo Lula, ao mesmo tempo em que encaminhava os debates junto à sociedade civil da reforma do ensino superior, vinha tomando algumas medidas legais que, de certa forma, já expressavam a reforma universitária, conforme atesta Rodrigues (2007, p. 70): “[...] o processo supostamente iniciado com a apresentação do anteprojeto é, na verdade, uma falsificação do consenso, posto que procura elidir uma série de medidas já em curso. Aliás, os empresários do ensino são da mesma opinião.”

Não é objeto do nosso estudo analisar o anteprojeto final da reforma do ensino superior do governo Lula. Apenas apontaremos de forma breve, conforme Leher (2005, p. 141), que a essência de tal reforma posta desde o início na versão preliminar do anteprojeto aponta para uma relação estreita da política educacional do governo Lula com as determinações dos organismos internacionais e a privatização da educação nacional.

[...] é preciso fazer uma análise capaz de apreender a lógica interna do novo projeto. Contudo, essa análise somente será rigorosa se as medidas implementadas até o momento forem seriamente consideradas. Assim, será possível constatar que, lamentavelmente, as políticas dos organismos internacionais seguem oprimindo os cérebros do governo Lula da Silva. Com efeito, a modernização do MEC coincide no fundamental com as agendas do Banco Mundial, do BID e da CEPAL para as instituições de educação superior públicas: racionalização do acesso não por medidas universais, mas por cotas; programas de estímulo à docência por meio de gratificações por produtividade; avaliação padronizada da “qualidade” (Exame Nacional de Desempenho) inspirada na teoria do capital humano; vinculação entre os planos de desenvolvimento institucional (estabelecidos com a participação empresarial), avaliação (Sinaes) e financiamento (financiamento por meio de contratos); direcionamento do “mercado educativo” da instituição para o âmbito regional, e associação linear e estreita entre eficiência acadêmica e pragmatismo universitário. Em suma, o Banco difunde um posicionamento ideológico de modo a conformar a universidade pública em um setor mercantil balizado pelos valores neoliberais.

De acordo com Rodrigues (2007), dois importantes segmentos da sociedade brasileira, ligadas ao capital, manifestaram-se, através de documentos enviados ao governo, sobre a reforma do ensino superior: a CNI e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) foi fundada em agosto de 1938, a partir da Confederação Industrial do Brasil, esta fundada em 1933 com a participação de quatro estados da federação: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. A CNI vem desenvolvendo suas atividades enquanto entidade de classe buscando, prioritariamente, representar os interesses comuns do capital produtivo junto ao Estado e o mercado. Rodrigues (2007), partindo da elaboração teórica de Antônio Gramsci, defende que a CNI vem atuando ao longo dos anos como um verdadeiro partido orgânico da burguesia ao representar seus interesses particulares e do capital em geral.

Enfim, a confederação é uma ‘fração de um mesmo partido orgânico’. Não se constitui num partido parlamentar, mas sim num Estado-maior intelectual da burguesia, capaz de aglutinar em torno de si os germes de vontade coletiva dos industriais, a qual pretendem tornar universal. (RODRIGUES, 2007, p. 30).

Nesse sentido, a CNI, além de defender os seus interesses enquanto classe representativa da burguesia produtiva, busca universalizar seus interesses particulares para o conjunto da sociedade. Aliás, conforme Costa (2007), essa é uma tendência das elites dominantes das sociedades divididas em classe, ou seja, as classes dirigentes buscam universalizar os interesses particulares da sua classe para todos os indivíduos da sociedade, utilizando-se das várias formas de produção da ideologia dominante.

Aqui se revela o núcleo da disputa ideológica nas sociedades classistas: fazer com que interesses socialmente determinados se tornem o *motor da práxis* de um número significativo de indivíduos, com objetivo de manter ou superar certa formação socioeconômica, o que tem como condição necessária aceitação por parte dos homens singulares desses interesses como *seus próprios interesses, e tendam afirma-los no quadro das relações para eles vitais com os outros homens*. [...]. (COSTA, 2007, p.123 – grifos do autor).

É a partir dessa perspectiva que compreenderemos o papel da CNI como instituição representativa do capital produtivo junto à classe trabalhadora, tanto no aspecto econômico quanto ideológico.

No campo da formação da classe trabalhadora a CNI iniciou sua atuação desde a década de 1940, no contexto das leis orgânicas do ensino emitidas pelo governo Vargas, conforme já comentamos no capítulo 01. Nesse período, foi criado em 1942 o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e em 1946 o Serviço Social da Indústria (SESI). Dois importantes espaços pelos quais a CNI passou a interferir diretamente na formação técnica, política e ideológica da classe trabalhadora. No âmbito do ensino superior a confederação criou em 1968 o Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Este instituto tem como objetivo estabelecer a relação entre a academia e a indústria, através de pesquisa, estudos e ações que visem o desenvolvimento do capital produtivo. Ressalta-se, porém, que tal instituto foi criado por recomendação do Grupo de Trabalho (GT) da Reforma Universitária (1968) instituído pelo governo militar, com objetivando resolver os problemas da crise universitária (RODRIGUES, 2007). É importante ressaltar que o IEL foi criado no contexto de reformulação da política educacional brasileira, principalmente a partir dos acordos MEC-USAID, durante a ditadura civil-militar, na qual estava posta a teoria do capital humano.

Na visão de Rodrigues (2007, p. 36) o Instituto surgiu como articulador dos interesses da burguesia industrial junto às universidades brasileiras. Tal articulação se materializou via currículo, “através da formulação do perfil técnico-profissional”, e pelo



“desenvolvimento das pesquisas científicas e tecnológicas voltadas para o interesse imediato da indústria”. Esse processo se efetivou na época através de dois programas de ação: Treinamento Profissional e Promoção de Pesquisa e Intercâmbio.

No final da década de 1980, em razão do processo de reestruturação da economia mundial, o Sistema CNI passou por modificações, inclusive o IEL. Nesse contexto o Instituto passou a intervir diretamente em projetos de desenvolvimento tecnológico e gerencial da indústria brasileira, por meio de três programas: o Programa Oficina de Produção (POP), o Programa IEL Competitividade Industrial e o Programa Educação pela Qualidade (RODRIGUES, 2007).

Fruto da atuação do instituto, o capital produtivo foi penetrando no interior das universidades e, dessa forma, adequando o conhecimento acumulado historicamente e a produção de novos conhecimentos aos seus interesses, com a conivência de diversos governos, sejam eles ligados a Ditadura civil-militar ou eleitos pelo sufrágio universal.

Assim, o IEL veio progressivamente ganhando terreno no cotidiano universitário através do oferecimento de bolsas de iniciação tecnológica, do engajamento de pesquisadores em projetos de desenvolvimento tecnológico, e também, na criação de ‘incubadoras de empresas’. Assim, a burguesia industrial passou a dar atenção privilegiada à atuação ‘molecular’ nos departamentos das universidades brasileiras (RODRIGUES, 2007, p. 37).

Em 1995, com a eleição de Fernando Bezerra para a presidência da CNI, os instrumentos pedagógicos da CNI (SENAI, SESI e IEL) sofrem novas alterações, principalmente o IEL. Em 1999 o instituto lança o Plano Estratégico 1999-2010, no qual traça um novo perfil para a CNI, partindo de quatro possíveis cenários para o Brasil em 2020. Esses cenários preveem o crescimento da economia brasileira em sintonia com a economia internacional, modernização tecnológica do parque industrial nacional, crescimento econômico desigual e estagnação da pobreza. Diante de tal cenário, o IEL esboçou nove linhas de atuação, materializadas em 15 projetos estratégicos. Dentre esses projetos Rodrigues (2007, pp. 39-40 – grifos do autor), destacou aqueles relacionados diretamente com o ensino:

- *Projeto de Inovação em Desenvolvimento Tecnológico Regional*. Escopo: monitorar e difundir, nacionalmente, as experiências inovadoras de desenvolvimento local e regional, tais como incubadoras de empresas e parques tecnológicos; e estimular a implantação e consolidação dessas iniciativas nas diversas regiões do país em parceria com as instituições de ensino locais e associações empresariais.
- *Projeto de Empreendedorismo nas Instituições de Ensino*. Escopo: estimular a difusão da cultura empreendedora e apoiar a introdução de disciplinas de empreendedorismo nas grades curriculares dos cursos de graduação das universidades brasileiras, bem como de diversas modalidades de programas de empreendedorismo em todos os níveis de ensino.
- *Projeto de Modernização das Universidades*. Escopo: desenvolver propostas de aperfeiçoamento dos currículos universitários visando sua melhor adequação às

necessidades de recursos humanos para a indústria, bem como de reformas institucionais e autonomia das universidades.

Como se vê, a reforma do ensino superior já vinha sendo delineada pelo capital produtivo desde a década de 1990. A tônica dessa reforma, como se verifica no terceiro item, é o “aperfeiçoamento do currículo”, de modo a adequá-lo ao desenvolvimento da indústria. Em suma, os empresários industriais, organizados na CNI, tem plena consciência do papel do Estado no âmbito da formação e qualificação da mão de obra necessária ao desenvolvimento do parque industrial brasileiro.

Nesse contexto, conclui Rodrigues (2007, p. 40), o foco do IEL durante as três décadas de atuação foi criar as bases para uma reforma universitária, baseada no seguinte pilar: *educação e conhecimento para a competitividade*. Tal pilar, segundo o autor, se divide em duas ações estritamente articuladas entre si: *atrelar a pesquisa científico-tecnológica e os currículos universitários às demandas da indústria*.

Por fim, ressalta Rodrigues (2007), em paralelo à produção do IEL a CNI continuou também elaborando em linhas gerais a perspectiva de educação correspondente aos seus interesses. Nesse sentido, em 1988 no contexto da reestruturação produtiva, a confederação divulgou o documento *Competitividade industrial: uma visão estratégica para o Brasil*, no qual defende que o Estado deve adotar novos papéis, tanto como agente produtivo quanto normativo, tendo em vista a preparação do país para competir no mercado internacional.

A ênfase desse documento, portanto, é a competitividade da indústria brasileira em âmbito nacional e internacional. Porém, para a burguesia industrial, conforme ressalta Rodrigues (2007, p. 122):

[...] o sistema educacional brasileiro, em todos os seus níveis e modalidades, representa um ‘ponto de estrangulamento’ interno na busca da competitividade. Para os empresários industriais, a permanência do analfabetismo, a baixa cobertura da população escolarizável (tanto em nível médio quanto em nível superior) e a reduzida integração universidade-empresa seriam persistentes entraves à competitividade. Na visão da burguesia industrial, o maior problema para a formação de recursos humanos encontrar-se-ia no fato de o sistema de ensino estar ‘afastado das verdadeiras necessidades geradas nas atividades econômicas.

Nesse contexto, o papel do Estado, portanto, é garantir a formação de mão de obra, buscando aproximar e integrar a universidade à empresa, de modo que a pesquisa e o ensino sejam subordinados às necessidades do capital. Para tal objetivo, segundo Rodrigues (2007, p. 123), a CNI propõe um conjunto de seis ações articuladas, a saber:

Em primeiro lugar, a CNI aponta a necessidade de um maior rigor na transferência de recursos para as universidades, condicionada à avaliação da qualidade. Em segundo lugar, propugna-se a identificação e a divulgação dos centros de excelência,

em nível de graduação e de pós-graduação, a partir dos “exames de avaliação”. Em terceiro lugar, a criação de incentivos fiscais para promover a canalização de recursos privados para o sistema público de ensino, desde que garantida a participação direta das empresas na decisão sobre a destinação desses recursos. Como quarta ação, a implementação de programas especiais de alfabetização (português e aritmética) voltados para a força de trabalho industrial efetivamente empregada. A quinta ação refere-se à flexibilização no regime de dedicação exclusiva dos docentes-pesquisadores, na medida em que propõe a ampliação da “liberdade” para participação daqueles em consultorias externas. Como sexta ação, a confederação propõe ações para uma maior integração entre as empresas e as universidades (e centros de pesquisa), a partir da criação, nessas instituições, de conselhos definidores de linhas estratégicas de pesquisa com a participação efetiva dos empresários. Os empresários também devem, na visão da entidade, participar dos órgãos governamentais responsáveis pela formulação da política tecnológica.

Em síntese, a confederação defende a reformulação da educação básica à superior, porém dando ênfase a esta última. De que modo tais recomendações, tanto as formuladas pela CNI quanto àquelas do IEL, se materializaram na legislação brasileira é o que tentaremos abordar a seguir.

### **3.3 A reforma da educação superior, segundo a CNI.**

Com a eleição de Lula para presidência da república em 2002, iniciando o seu primeiro mandato em 2003, a CNI encontrou um cenário favorável para que suas formulações entorno da educação se materializassem na legislação educacional brasileira, tendo em vista que o então Ministro da Educação, Tarso Genro, formalizou o convite à Confederação para que ela participasse do debate acerca da reforma do ensino superior, se posicionando em relação ao anteprojeto divulgado em 2004 pelo GT interministerial. A CNI respondeu ao governo, apresentando suas propostas através do documento *Contribuição da indústria para a reforma da educação superior* (CNI, 2004). Tal documento, segundo a CNI, teve a colaboração das Federações, do SENAI, Sesi e IEL.

No início do texto a confederação se apresenta para a sociedade como uma entidade neutra ao defender que o setor industrial estava “acima de preconceitos e de interesses particulares”, além dela ser um “espaço permanente de interação e intercâmbio de ideias criativas” (CNI, 2004, p. 7). A CNI, portanto, reivindica para si um espaço de construção do futuro do Brasil, tendo a educação como pilar.

Para Rodrigues (2007, p. 46), a CNI apresenta logo de início os seus objetivos hegemônicos enquanto instituição representativa de classe, ao assumir “explicitamente a sua intenção de fazer de seus interesses o interesse geral, nacional, em suposto interesse supraclassista”. Dessa forma, argumenta Rodrigues (2007), “a confederação segue desempenhando o seu papel de mais importante agente hegemônico da burguesia industrial”.

É importante ressaltar que a CNI se insere no debate apresentado hegemonicamente na atualidade, no qual a educação de modo geral e, em particular a superior, passa a ser a centralidade no processo produtivo e não o trabalho, segundo o contexto da sociedade da informação e do conhecimento. Desse modo, a Educação é apontada como a saída para diversos problemas da sociedade, desde aqueles relacionados com o crescimento econômico, passando pela justiça e a inclusão social e a preservação do meio ambiente. Em face disso, é apresentado pela CNI (2004, p. 07) seis grandes desafios, a saber:

1. Instituir novo marco regulatório para avaliar o desempenho das Instituições de Educação Superior (IES).
2. Implementar um processo de autonomia substantiva no conjunto das Universidades.
3. Desenvolver pesquisa básica e aplicada, cuja utilidade social e econômica esteja vinculada ao projeto de Nação.
4. Aperfeiçoar os critérios de credenciamento e de avaliação praticados pelo sistema de educação superior.
5. Praticar padrões educacionais compatíveis com a sociedade da informação e do conhecimento.
6. Ampliar a oferta de educação superior na área tecnológica.

Esses desafios, assim como as estratégias de superação, são distribuídos ao longo do documento, que ficou dividido em seis seções: *a educação superior e o desenvolvimento sustentável; fundamentos do desenvolvimento na era do conhecimento; cenário da educação superior no Brasil; princípios norteadores da reforma da educação superior; a percepção da sociedade sobre a reforma do ensino superior e; a educação superior necessária ao desenvolvimento – desafios e propostas.*

Na concepção da CNI (2004, p. 08) a educação superior é caracterizada por “práticas distantes das competências requeridas pela sociedade”, ou seja, do mercado, e por um “marco legal difuso e pouco efetivo, excessivamente concentrada nas ciências humanas e com pouca capacidade de inclusão social”. Em vista disso, a CNI (2004) lançou o desafio às IES para se adaptarem às necessidades de uma nova sociedade estruturada na informação e no conhecimento, de modo a constituir os fundamentos para o desenvolvimento sustentável, isto é, a CNI defende que as instituições de ensino superior sejam veículos por excelência de formação da mão de obra especializada para o setor industrial.

No tocante a segunda seção a CNI (2004, p. 09) argumenta que “a informação e o conhecimento passaram a ser as bases fundamentais para o desenvolvimento”. Além disso, assevera que “a indústria vive uma transformação radical no qual os seus principais ativos deixaram de ser máquinas e prédios e passaram a se concentrar em ativos intangíveis como o capital humano e a capacidade de executar processos e de inovar[...].” (CNI, 2004, p. 9). Quanto a esse conjunto de iniciativas, Rodrigues (2007, p. 47), defende que a CNI relaciona

de forma “direta e mecânica” o “conhecimento/educação-desenvolvimento”, configurando, dessa forma, explicitamente na teoria do capital humano.

Diante de tal cenário e da necessidade do Brasil se inserir na sociedade do conhecimento são defendidas algumas práticas, que segundo o texto da CNI (2004, p. 10), foram adotadas pelos países de economias desenvolvidas, tais como:

- Aumento da escolaridade média da força de trabalho.
- Melhoraria da qualidade da educação em todos os níveis.
- Ampliação do número de matrículas na educação superior, por ser agora mais importante criar e utilizar efetivamente o conhecimento.
- Fortalecimento da capacidade de investigação das universidades e sua interação com empresas e instituições de pesquisa.
- Desenvolvimento de oportunidades de aprendizagem a longo prazo para facilitar o aprendizado e recapitação contínuos.

Em relação ao *cenário da educação superior no Brasil* é destacado que este nível de ensino teve uma evolução considerada, fundamentalmente no que diz respeito ao número de matrículas, o crescimento da produção científica e das instituições de ensino superior. Porém tal crescimento não foi suficiente para alavancar o crescimento sustentável do país. Nesse sentido, é defendido, no documento em análise, que para tornar a indústria brasileira mais competitiva é necessário estabelecer instrumentos capaz de gerar inovação no setor produtivo, tais como tecnologia industrial, mensurada a partir das patentes. O documento da CNI ressalta, porém, que diante do processo de complexificação do trabalho, da inovação tecnológica e das formas de organização da produção, “o setor produtivo ressent-se da insuficiência e da inadequação da oferta de educação superior, na área tecnológica.” (CNI, 2004, p.11).

Quanto às instituições de ensino superior, o documento da CNI em análise identifica o seguinte cenário: 75,5% das IES são faculdades e instituições isoladas, as quais apresentam em sua maioria sérios problemas de qualidade; aproximadamente 90% das instituições são particulares, em que cresceram de forma desordenada e desproporcional ao aumento das instituições públicas; por fim, o documento identifica que mais de 2/3 dos cursos oferecidos pelas instituições superiores são concentrados nas áreas de humanas e ciências sociais, os mesmos demandam pouco investimento, porém não atendem às necessidades do setor produtivo. O documento acrescenta que mesmo levando em consideração a expansão da educação superior privada o número de jovens estudantes de cursos superiores no Brasil ainda é reduzido. Para a CNI esse cenário foi o resultado de dois fatores, que destacamos a seguir:

[...] De um lado, reduziu-se sensivelmente a expansão do sistema de educação superior público, sobretudo o subsistema de maior relevância, o federal, composto pelo conjunto das Instituições Federais de Educação Superior – IFES. De outro, as matrículas nas instituições particulares de educação superior passaram a ser

majoritárias, apresentando, porém, graves deficiências qualitativas. Esses fatores evidenciam o desequilíbrio do sistema e sua inadequação às reais necessidades do país.. (CNI, 2004, p. 11)

Diante de tal cenário, os empresários da indústria defendem que o Estado atue na política educacional, seja no oferecimento direto de ensino, que no caso se refere ao ensino superior, seja como regulador do ensino privado, ofertado pelos empresários vendedores de serviços educacionais. Dessa forma, percebemos que a burguesia industrial busca prioritariamente estabelecer parcerias com as instituições de ensino superior pública e não com as instituições privadas, pelo simples fato dessas instituições apresentarem “graves deficiências qualitativas” (CNI, 2004, p. 11).

O documento destaca também os *princípios* que devem nortear a reforma da educação superior. Primeiro é sublinhado a necessidade de se reconhecer a pluralidade e a diversidade nacional, levando em consideração os aspectos regionais, sociais e étnico-culturais do país, sem causar prejuízo para os avanços da educação em âmbito nacional.

A CNI (2004) defende também como princípio o fortalecimento do Ministério da Educação (MEC) no seu papel de promover, articular, delegar e avaliar as instituições de ensino superior, tanto pública quanto privada. Tal princípio visa “garantir ao país uma educação superior de qualidade” e, ao mesmo tempo, “aberta, flexível e autônoma” (CNI, 2004, p. 16).

A CNI (2004) propõe, portanto, que a educação, mesmo sendo promovida e regulada pelo Estado, seja inserida na lógica da produtividade do mercado, ou seja, da lógica de reprodução e ampliação do capital, tendo em vista que é defendido nesse princípio um sistema público de avaliação de desempenho por resultados. Este aspecto fica mais evidente em outro princípio norteador da reforma do ensino superior quando se propõe a integração harmoniosa entre a esfera pública e privada.

A Confederação propõe, também, mais dois princípios norteadores que, a nosso ver, foram fundamentais para a reforma do ensino superior de acordo com a lógica do mercado: “Gerar e induzir inovações e mudanças no sistema de educação superior, superando as contradições entre o permitido em lei e a prática efetiva; Simplificar o excessivo arcabouço legal que engessa a educação superior e reduz a autonomia de gestão” (CNI, 2004, p.16-17). Quanto a esses aspectos o governo Lula iniciou sua execução mesmo antes da reforma do ensino superior ser concluída, na medida em que, por iniciativa do próprio governo, foram aprovadas algumas leis no decorrer de 2004 e 2005 que já apontava para a mudança substantiva no “sistema de educação superior” e, ao mesmo tempo, para a simplificação do

“arcabouço legal”, como por exemplo: a lei nº 10.861 de abril de 2004 que criou o Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES); a lei nº 10.973 de dezembro de 2004, referente a produção e inovação tecnológica; a lei nº 11.079 de dezembro de 2004 que instituiu as parcerias público-privadas no âmbito da administração pública; e a lei 11.096 de janeiro de 2005 que regulamentou o PROUNI, o qual tinha sido objeto da Medida Provisória – MP 213 de 10 de setembro de 2004.

Conforme o documento em análise, a CNI, buscando tornar mais representativa suas contribuições para a reforma do ensino superior, realizou duas pesquisas, de caráter qualitativo e quantitativo, procurando dialogar com os empresários e a opinião pública em geral acerca de tal reforma. A conclusão dessas pesquisas, segundo a CNI (2004), é que a sociedade se posicionou em relação a universidade e a própria reforma pragmaticamente, ou seja, a universidade deve atender às necessidades do setor produtivo e do mercado de trabalho.

Na última seção – *A educação superior necessária ao desenvolvimento: desafios e propostas* – é expresso de forma direta o conjunto de propostas do setor industrial para a educação superior, em que algumas delas se refere também à educação básica. Tais propostas visam sugerir os caminhos de superação dos desafios postos pela CNI à educação superior no geral e a universidade em particular. Esta seção foi dividida em nove eixos que, de certa forma, sintetizam os discursos apresentadas até o momento pelo documento em análise, principalmente os desafios e as propostas de superação acerca da reforma do ensino superior, a saber: *universalização da Educação Superior; regionalização; pluralidade de modelos; autonomia, gestão e avaliação; financiamento; certificação de competências; conteúdos programáticos; interação empresa-universidade; e pesquisa e inovação.*

O primeiro desafio destacado pelo documento é “universalizar o acesso à educação superior com qualidade”, de forma a elevar “o número de matrículas em educação superior de 9% para 30% da população em idade universitária”, conforme a meta prevista no Plano Nacional de Educação de 2001 (CNI, 2004, p. 18). Para superar tal desafio é proposto, inicialmente, a geração de novos cursos nas áreas tecnológicas direcionados, principalmente, para as profissões emergentes. O texto não qualifica quais cursos seriam voltados para as “profissões emergentes”, apenas indica que tais cursos seriam na área de inovação.

A diminuição da evasão dos alunos matriculados nas IES é outra proposta defendida pela CNI, a qual se efetivará através da “oferta de cursos adequados às necessidades do mercado e flexíveis do ponto de vista de tempo, local e espaço” (2004, p.

18). Nesse sentido, é proposto a criação de instituições de ensino superior não-universitárias, as quais, paradoxalmente, devem oferecer educação de qualidade, de forma a atender “demandas específicas de formação: tecnológica, profissionais liberais, magistério e profissões emergentes” (CNI, 2004, p. 19).

Por esse caminho o empresariado nacional, através da CNI, ao mesmo tempo em que defende uma educação de qualidade, propõe flexibilizar o caráter das universidades brasileiras, para que estas se adequem as exigências do capital, de forma a atender as demandas específicas do setor industrial. Além disso, é defendido no mesmo documento a necessidade de “estruturar cursos inovadores e flexíveis no seu formato, direcionados a áreas específicas do conhecimento e capazes de fornecer certificação intermediária.” (CNI, 2004, p. 19).

Seguindo essa mesma orientação foram propostas outras duas medidas que, conforme o documento em estudo, contribuirão para a universalização da educação: a “ampliação da oferta de educação a distância em níveis de graduação e pós-graduação”; e a “criação de uma *Universidade Aberta do Brasil* (UAB), como forma de ampliar de 3,9 milhões de alunos matriculados para 10 milhões até o final da década, garantindo *qualidade e economicidade*” (CNI, 2004, p. 21 – grifos nossos). É ressaltado, ainda, que:

A educação a distância – EAD é um eficaz mecanismo para prover com rapidez a equalização do acesso da população à educação superior continuada e de qualidade. A adoção de estratégias de EAD, sobretudo em nível superior, justifica-se plenamente pela dimensão geográfica do país, pelo *déficit* do contingente de população universitária e pela flexibilidade, em termos de espaço, tempo e ritmo, que proporciona. (CNI, 2004, p. 21)

Contraditoriamente a qualidade da educação defendida sistematicamente pela Confederação, se mostra frágil e, de certa forma, comprometida quando a mesma defende o ensino à distância como forma de superar o déficit de matrículas no ensino superior. Além disso, a universalização do ensino, independente do nível, não implica, necessariamente, em qualidade da educação. Podemos concluir, portanto, que a qualidade da educação defendida pela CNI se refere a um nível mínimo e estritamente relacionado com as diretrizes do mercado.

Outra proposta que fortalece a universalização do ensino superior, na visão da CNI (2004), é uma política de valorização dos mestres e doutores, que possibilite a atração e a retenção desses profissionais no sistema de educação superior. Porém, tal proposta deve valorizar e fixar os profissionais “na academia e nas empresas”, pois, conforme o texto em discurso, “todo o esforço em investimentos sociais e individuais necessários à formação de



mestres e doutores permanecem estéreis sem sua absorção pelo sistema produtivo em geral ou pelo o sistema de educação superior” (CNI, 2004, p. 19).

A burguesia industrial, portanto, tem plena consciência da importância da educação no processo de valorização do capital, uma vez que para ela os mestres e doutores “além de conhecimentos específicos, agregam ao setor produtivo um grande potencial para o incremento da produtividade e da inovação.” (CNI, 2004, p. 19). A CNI propõe que as agências de financiamento e amparo à pesquisa (CAPES, CNPq e Fundações de Amparo à Pesquisa – FAPs), devem adotar medidas concretas, através de parcerias com as instituições públicas e privadas, de forma a garantir a inserção desses profissionais.

Ainda em relação à universalização do ensino superior é defendida a melhoria da qualidade da educação básica, através da infraestrutura adequada, recursos didáticos, qualificação e valorização do professor. Para CNI (2004), mesmo que o objetivo do documento fosse a elaboração de propostas voltadas para o ensino superior, a educação básica deve ser alvo de preocupação de todos, tendo em vista que ela está na base do sistema educacional em geral e, por isso, o Estado, em todos os níveis da federação, deve buscar ações visando à sua melhoria, consubstanciado nos seguintes pilares:

- formação de professores, por meio de uma mobilização nacional. Dados do próprio MEC apontam para a falta de mais de 200 mil professores nas áreas de matemática, física, química e biologia;
- valorização dos profissionais de educação por meio de políticas efetivas de qualificação e remuneração;
- alocação de docentes de forma a reduzir os desequilíbrios regionais, acentuados no setor educacional;
- prover infra-estrutura física adequada às necessidades regionais; recuperação das instalações e equipamentos escolares, criando condições mínimas ao exercício das atividades educacionais;
- oferta de recursos didáticos adequados à motivação da permanência dos alunos nos processos formativos. (CNI, 2004, p. 20).

Por último a confederação propõe a “criação de programas de compensação de deficiências da formação escolar, que confirmam igualdade de condições para acesso à educação superior.” (CNI, 2004, p. 20).

Em relação à *regionalização* é posto o desafio de reduzir os desequilíbrios regionais na oferta de Educação Superior. Para enfrentar tal problemática o documento propõe ampliar a oferta de educação superior nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente nos lugares que apresentarem maiores distorções entre a disponibilidade de vagas e o contingente de população. De forma similar, o documento propõe também que, para essas regiões, os conteúdos programáticos dos cursos sejam adequados às necessidades e as

potencialidades econômicas regionais. Além disso, e em conexão com as propostas anteriores, é defendido que a produção científica também seja voltada às necessidades regionais.

No eixo *Pluralidade de modelos*, o documento se contrapõe aos modelos rígidos das Universidades vigentes no Brasil, defendendo, portanto, a pluralidade e a coexistência de diferentes propostas de instituições de ensino superior. Tal pluralidade defendida pela CNI (2004), no âmbito dos desafios a serem superados, se apresentam, na verdade, como um silogismo, tendo em vista que nas propostas que visam superar esse desafio o pluralismo é expresso, de fato, como uma medida restritiva às Universidades, na medida em elas devem desenvolver suas atividades em conformidade com as demandas do setor produtivo e não de acordo com os interesses gerais da sociedade, como podemos verificar a seguir na primeira proposta de superação desse desafio: “Criação de cursos nas áreas tecnológicas voltados a profissões emergentes que decorrem da constante inovação, geradas no *setor produtivo*.” (CNI, 2004, p. 26 – grifos nossos).

Em consonância com esse aspecto é defendido também como proposta de superação do modelo rígido de instituições de ensino superior a “flexibilização da obrigatoriedade da Universidade aplicar-se a Ensino, Pesquisa e Extensão”, de forma a garantir que as Universidades se dediquem “àquelas funções mais ligadas à sua vocação, e cursos e necessidades regionais” (CNI, 2004, p. 26). Em suma, as Universidades devem atender prioritariamente às necessidades do mercado local. Mais uma vez a CNI propõe modificar o caráter do ensino superior ao propor outros parâmetros para as Universidades brasileiras, tirando-lhe as ferramentas basilares pelas quais foram criadas, ou seja, a tríade ensino, pesquisa e extensão.

Avançando no documento, no eixo *autonomia, gestão e avaliação*, é posto o desafio de estender-se de uma autonomia formal para uma autonomia substantiva da universidade brasileira. Tal autonomia deve ser “balizada por processos de avaliação que incluam a participação da sociedade” (CNI, 2004, p. 29). A autonomia substantiva, defendida pelo documento da CNI, se refere a um benefício concedido a sociedade e não a uma instituição de ensino, que no caso, é a universidade. Desse modo, a concepção de autonomia de universidade defendida pela Confederação diz respeito ao poder do setor produtivo determinar o caráter e os rumos da universidade brasileira. Como forma de se alcançar a autonomia substantiva é proposta, mais uma vez, a modificação do conjunto de leis e a criação de um “novo marco regulatório” para as universidades. Além desses aspectos é proposta a “definição de papéis, responsabilidades e metas dos agentes envolvidos no Sistema

de Educação Superior”, a partir de “um choque de gestão” de forma a cumprir as metas com eficiência e eficaz (CNI, 2004, p. 31), tal como foi defendido na reforma do Estado e da administração pública na década de 1990, sob orientação de Bresser Pereira. Tais exigências devem ser garantidas pelo “aperfeiçoamento dos atuais sistemas de avaliação de desempenho, de forma a permitir a aferição da qualidade de cursos, programas e instituições” (CNI, 2004, p. 31). Para o documento não se pode restringir a avaliação das IES somente aos aspectos relacionados com a produção acadêmica, mas, deve levar em consideração outros elementos, tais como:

- o conjunto das ações realizadas pelos pesquisadores na solução de problemas de instituições, comunidades e empresas;
- o impacto da produção de inovações, traduzido no registro de patentes, para o desenvolvimento socioeconômico;
- a adequada aferição de cada um de seus cursos e programas, por meio de critérios exequíveis e discutidos com a sociedade. (CNI, 2004, p. 31).

Em outro eixo o documento trata de questões semelhantes a essas na medida em que defende a adoção de “*certificação de competências* como recurso de flexibilização curricular, ajustada às demandas do sistema produtivo e à valorização dos perfis profissionais” (CNI, 2004, p. 33). Na verdade se trata de um processo de avaliação e certificação dos profissionais, as quais podem ser “adquiridas nos diferentes *locus* de aprendizagem e na experiência de trabalho.”

Em relação ao *financiamento* o desafio é elevar o volume de recursos financeiros necessários à expansão do Sistema de Educação Superior. O documento ressalta, contudo, que este aspecto é ainda mais complexo, tendo em vista que o Estado passa por uma crise de financiamento, agravado com a morosidade pela qual o poder público leva para a liberação de recursos destinados às instituições federais de ensino superior - IFES. Em face disso, se propõe o “uso dos recursos públicos com eficiência e eficácia [...], um programa de recuperação orçamentária das IFES” e o estabelecimento de critérios objetivos que permitam premiar “as instituições e cursos com melhores performances”. (CNI, 2004, p. 32).

Os *conteúdos programáticos* da educação superior aparecem no documento como outro obstáculo a ser superado, os quais devem ser adequados à *sociedade do conhecimento*. De modo geral, o documento propõe flexibilizar os programas de estudos das instituições superiores, direcionando-os para o mundo do trabalho, estimular a formação de profissionais criativos com uma prática inovadora e fomentar uma cultura empreendedora em todos os níveis de ensino.

A relação entre a esfera pública e privada no âmbito do ensino superior é expresso explicitamente nos eixos *interação empresa-universidade* e *pesquisa e inovação*, em que se coloca como desafio a ampliação e as parcerias entre os sistemas de educação superior e o setor produtivo, tendo a pesquisa e a inovação tecnológica como fundamento determinante dessa relação. No tocante a *interação* entre *empresa e universidade* é proposto pelo documento de forma prática a dupla relação: empresa na universidade e universidade na empresa. No primeiro caso se refere à implantação de polos, parques científicos, tecnológicos e incubadoras de empresas dentro das IES; no segundo se relaciona com a criação de estágios nas empresas de forma a atingir pelo menos 25% dos estudantes universitários. Além desses aspectos é proposta a relação entre os “atores do mundo acadêmico e da produção”, em que a tônica de tal relação seja a “geração do conhecimento voltado à inovação tecnológica e a gestão empresarial” (CNI, 2004, p. 38). Em face disso se propõe o fomento da pesquisa com ênfase na inovação tecnológica e na “flexibilização e agilização do registro de patentes desenvolvidas por pesquisadores vinculados às IES” (CNI, 2004, p. 42).

Por último, conclui o documento, a relação entre a esfera produtiva e a educação superior se dá pelo seguinte tripé, em que o setor industrial é: *usuário*, pois, a esfera produtiva é beneficiada pelo conhecimento – educação-mercadoria- gerado pela universidade; *colaborador*, na medida em que o setor industrial possibilita a complementação da formação ao integrar a universidade a empresa, principalmente pelas ações desenvolvidas pelo IEL; *ofertante*, “pois ocupa espaços não preenchidos na Educação Superior de cunho tecnológico por meio do SENAI e na educação corporativa por meio do SESI” (CNI, 2004, p. 44).

Enfim, por meio desse documento, a CNI expressa, de uma só vez, a produção teórica que vinha desenvolvendo, principalmente através do IEL, como já explicitamos anteriormente, como também se insere nas novas perspectivas determinadas internacionalmente pelos organismos internacionais no âmbito das propostas de reformulação da educação visando a superação da crise sistêmica do capital. Embora o texto não aponte para a privatização da educação brasileira, a concepção de educação defendida pelo documento estabelece uma relação próxima da educação e o capital, na medida em que se defende um novo caráter das universidades, novo modelo de gestão e modificação curricular, ambos de acordo com as regras do mercado.

Freire, Rabelo e Mendes Segundo (2010), reconhecendo a lógica que preside o sistema do capital, e mesmo não se debruçando sobre as manifestações como as que aqui abordamos, atestam que no contexto de crise estrutural do capital a educação foi atrelada,

prioritariamente, ao setor produtivo como um complexo cujo objetivo é a formação do trabalhador útil e necessário à produção e a manipulação das suas consciências.

Dando continuidade à nossa análise sobre os caminhos traçados à reforma do ensino superior por setores vinculados à burguesia nacional e, de certa forma, ao capital internacional, passaremos ao exame da proposta de outro agente essencial nesse movimento: o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na educação.

### **3.4 Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação<sup>82</sup>: A educação-mercadoria e a reforma do ensino superior.**

Segundo Rodrigues (2007), por ocasião da reforma do ensino superior e do lançamento do Prouni, ambos de iniciativa do governo federal, em 2004, as entidades nacionais representantes das instituições superiores de ensino particular se reorganizaram e criaram o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação<sup>83</sup>. Ainda de acordo com Rodrigues (2007), a livre iniciativa privada da educação faz parte da nova burguesia de serviços surgida durante a década de 1990 em razão do processo de privatização das empresas estatais brasileiras. Portanto, essa nova burguesia surgiu no contexto da ideologia neoliberal e, por isso, sua visão de mundo se aproxima das ideias neoliberais, sobretudo no âmbito das políticas educacionais. Por isso, as entidades representadas pelo Fórum são as maiores defensoras da privatização da educação pública.

Em março de 2005 em resposta à solicitação do governo federal para que as entidades representativas do ensino superior privado se posicionassem em relação ao anteprojeto de reforma do ensino superior, as entidades que formaram o Fórum da Livre-iniciativa na Educação divulgaram o documento intitulado: *Considerações e recomendações sobre a versão preliminar do Anteprojeto de Reforma da Educação Superior*.

---

<sup>82</sup> O Fórum reuniu cerca de 25 entidades nacionais de naturezas jurídicas diferentes, tais como confederações, federações, sindicatos e associações de estabelecimento de ensino superior privado. Destacaremos algumas entidades a seguir: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES); Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC); Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE); Associação Nacional da Educação Tecnológica (ANET); Associação Nacional das Faculdades Isoladas (ANAFI); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Nacional de Faculdades Isoladas (ANAFISO); Associação Nacional de Mantenedores de Escolas Católicas do Brasil (ANAMEC); Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU); Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Várias Associações, Sindicatos e Federação dos Estabelecimentos de Ensino Privado de quase todos os Estados, Municípios e Distrito Federal.

<sup>83</sup> Para Rodrigues (2007) o *Fórum Nacional da Livre-iniciativa na Educação* é fruto do *Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular*, criado em 2000 pelas entidades representadas das instituições particulares de ensino superior, tendo como principal representante a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES).

Tal documento foi dividido em duas partes. Na primeira, são analisadas criticamente as propostas contidas no documento preliminar do anteprojeto da Reforma da Educação superior, elaborado pelo governo; na segunda parte, ao mesmo tempo que continua a análise crítica de tal reforma, apontam-se várias propostas que seriam os fundamentos de uma reforma do ensino superior.

Ao analisar o Anteprojeto do ensino superior divulgado pelo MEC, o Fórum conclui que este documento precisa ser aperfeiçoado, em que possibilite rever algumas impropriedades e equívocos. Na verdade o Fórum sugere implicitamente a revogação do documento preliminar da reforma do ensino superior, pois, na visão do Fórum, não se trata de “uma simples correção de pontos do Anteprojeto preliminar, por entender que o mesmo não satisfaz o que o Brasil precisa para criar as âncoras de sustentação de um sistema coerente com os atuais desafios da educação brasileira”. (FÓRUM, 2005, p. 15)

O documento ressalta que o Fórum expressa a “representatividade educacional, econômica e social da livre iniciativa” (FÓRUM, 2005, p.07), esta composta por cerca de 1600 estabelecimentos particulares de ensino superior em todo o território nacional, em que vem contribuindo durante os últimos 60 anos com a formação de mais de 6 milhões de profissionais. Em face disso, o Fórum se caracteriza como o espaço mais “legítimo”, “capacitado” e “representado” pelo qual o Estado deve “ouvir e discutir” no âmbito das reformas necessárias “à promoção da educação brasileira” (FÓRUM, 2005, p. 13).

O Fórum destaca a importância do ensino privado no Brasil durante as últimas décadas, tendo em vista que devido ao inexpressivo desenvolvimento econômico do país o Estado não conseguiu garantir a expansão do ensino superior gratuito. Em vista disso, parte do custeio da educação ficou a cargo das famílias e executado pela iniciativa privada. Esses aspectos, contudo, são vistos como fatores positivos pelo Fórum, uma vez que a educação oferecida pela esfera privada e financiada pelas famílias permitiu ao Estado economizar aproximadamente um trilhão de reais, valores que, segundo o documento, “mais do que dobraria a dívida pública” (FÓRUM, 2005, p. 15).

Diante de tal cenário o Fórum participa das discussões a cerca da reforma do ensino superior visando tão somente “participar do processo de formulação” das “políticas conceituais e normativas”, tendo como perspectiva o “processo de formação de capital humano do País e da importância das suas funções acadêmicas, científicas, sociais e culturais” (FÓRUM, 2005, p. 15). Porém, ao analisar o documento do Fórum percebemos que não se trata apenas de sugestões de uma entidade da sociedade civil visando contribuir com a

educação do país, mas se trata, na verdade, de um posicionamento político e uma defesa intransigente da perspectiva educacional de um setor específico do capitalismo brasileiro.

Segundo o documento do Fórum (2005, p. 09) o anteprojeto que visa à reforma do ensino superior “mistura matérias que devem ser tratadas separadamente”. Em face disso, o encaminhamento da reforma do ensino superior, sugerido pelo Fórum, deve ser realizado através de processos distintos, em que as diretrizes, ou seja, as linhas gerais da educação sejam discutidas no âmbito das questões de ordem educacionais, tendo como atores desse processo o Estado e a sociedade civil, incluindo a esfera privada. Porém, as discussões das leis específicas, referentes ao funcionamento, organização, avaliação e etc., da educação privada deve se dar através de outro processo, o qual esteja relacionado com as questões de ordem econômica e com a própria legislação da livre iniciativa privada. Dessa forma, defende o Fórum (2005, p. 13), o Estado não pode estabelecer ao mesmo tempo normas que regem sobre matérias “tão díspares” como são as “da ordem educacional e as de ordem econômica”, estas “pertinentes à livre atuação da iniciativa privada”. Fica mais explícito tal intenção, quando o documento defende que:

Ao tratar da livre iniciativa, a Constituição diz que ela é livre, isto é, se auto-governa, enquanto agente econômico privado, devendo, quanto ao ensino, respeitar o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ou de normas gerais e submeter-se à avaliação pelo poder público. No mais, a livre iniciativa obedece ao previsto nas regras de direito voltadas para a organização das sociedades, associações e fundações, para a defesa do consumidor e a livre concorrência, dentre outras, que não dizem respeito a uma reforma educacional. (FÓRUM, 2005, p. 14).

Contudo, contraditoriamente, o documento do Fórum defende a necessidade de se ampliar o debate em torno de questões fundamentais, tais como planejamento, organização, financiamento, etc., da educação pública e privada. Em suma, por um lado o Fórum defende que o Estado não deve intervir em matérias “tão díspares”, deixando as questões específicas para serem debatidas nas esferas institucionais específicas (no âmbito do público e do privado) e, por outro, defende que se precisa discutir amplamente aspectos específicos, tais como planejamento, organização e financiamento.

Na visão do Fórum (2005, p. 10) a reforma do ensino superior pretendida ficou comprometida, na medida em que o MEC não organizou as discussões da reforma da educação básica e que no anteprojeto não relacionou a “qualidade no ensino superior, a inovação, a criatividade e a capacidade de modernização das instituições e do sistema educacional”. Além disso, ressalta o documento do Fórum, o texto do anteprojeto não se coaduna com o fortalecimento das instituições públicas e, principalmente, às privadas, se configurando, na prática, em um processo intervencionista do Estado diante a esfera privada.

Por isso, o objetivo do anteprojeto lançado pelo governo não é resolver os problemas estruturais da educação nacional, mas criar as condições legais para aumentar a intervenção e o controle estatal no:

[...] processo de gestão, especialmente no setor privado, haja vista os confrontos claros com a legislação brasileira que rege a ordem econômica e a presença da iniciativa privada no setor educacional. De fato, não há no Anteprojeto muito mais do que a intenção ostensiva de implantação de novos sistemas de controle sobre as instituições públicas e privadas. (FÓRUM, 2005, p. 11).

A livre iniciativa na educação avalia que o anteprojeto ficou omissivo quanto ao financiamento da educação de forma geral, e da pesquisa da educação superior em particular, na medida em que não houve indicação de fontes e de recursos para a implantação da reforma sugerida. Tal financiamento, quando estruturado, deverá levar em consideração as instituições de ensino superior pública e *privada*, além de garantir recursos que possibilitem aos alunos acesso e permanência no ensino superior.

Quanto a segunda parte do documento, referente às *posições e recomendações do Fórum*, foi dividido em 15 tópicos, contendo uma análise do anteprojeto, seguido de algumas propostas para a reforma do ensino superior.

O primeiro tópico inicia-se questionando as funções do MEC enquanto órgão que exerce simultaneamente o papel de regulador e mantenedor de instituições de ensino superior. Dessa forma, o Fórum diverge da proposta da CNI quando essa instituição propõe justamente o contrário, ou seja, que o MEC desempenhe o papel de regulador e mantenedor de instituições de ensino superior, de forma a possibilitar um mínimo de qualidade do ensino.

Na visão do Fórum, em razão do crescimento das instituições de ensino superior privadas, as quais constitui a maioria das instituições de ensino superior, o MEC não consegue mais exercer a tarefa de supervisão de tais instituições, tendo em vista que essa tarefa só é viável através de processos avaliativos “caracterizados por sua abrangência, profundidade, diversidade metodológica e multiplicidade de agentes avaliadores” (FÓRUM, 2005, p. 15).

O Fórum reconhece que o Estado deve exercer sua função regulatória, utilizando, inclusive, processos avaliativos das instituições de ensino superior privadas. Porém tal processo deve, também, se diferenciar das instituições de ensino superior pública. Nesse caso, o Estado deveria implementar um sistema de avaliação “organizado de forma a assegurar ampla margem de competição por competência e credibilidade”, porém, ressalta o documento, esse objetivo “é praticamente impossível de ser alcançado agora, com todo o processo centralizado no Ministério da Educação (FÓRUM, p. 15). Nesse aspecto o Fórum se



contrapõe terminantemente ao processo de avaliação das instituições privadas através do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes). O Fórum questiona o fato de o governo federal, por meio do Sinaes, usar critérios de classificação das instituições de ensino superior, além de realizar “parâmetros de credenciamento, descredenciamento ou alteração na classificação das instituições” (FÓRUM, 2005, p. 26).. Na concepção do Fórum o processo avaliativo adotado pelo governo federal é de caráter meramente punitivo e, portanto, deve ser substituído por outros “processos capazes de induzir e estimular tomadas de decisões voltadas para o aprimoramento da gestão acadêmica e administrativa das IES”. (FÓRUM, 2005, p. 26).

Nesse sentido, o documento em análise propõe, portanto, a revisão institucional do MEC, visando à criação de uma agência reguladora independente, tal como as agências regulatórias criadas na época do processo de privatização das empresas estatais do Brasil, durante a década de 1990. Essa agência regulatória no âmbito das instituições superiores privadas teria a função de “avaliação e certificação de qualidade de cursos e instituições, com poder para acreditar outras entidades especializadas em avaliação, e capaz de produzir informação qualificada para fins de supervisão do sistema de ensino superior” (FÓRUM, 2005, p. 17).

Quanto à qualidade da educação o documento em debate defende que essa é uma meta a ser perseguida por todas as esferas públicas e privada, e em todos os níveis e modalidades de ensino. Porém, tal meta é relativizada quando o próprio documento ressalta que deve ser levada em consideração a diversidade nacional e as diferenças regionais, além das diferenças existentes entre as esferas educacionais: públicas e privadas. Ou seja, a qualidade da educação nacional deve variar de acordo com a região do país e com o tipo de instituição de ensino público ou privado. Nesse aspecto, o Fórum (2005) defende que para se avançar na expansão e na qualidade do ensino, com perspectiva de futuro, é necessário que tanto o poder público quanto a esfera privada aposte na formação continuada e no *ensino à distância*, em inovações didáticas e metodológicas e na diminuição de controles das avaliações de aprendizagem.

Em relação à autonomia das instituições de ensino superior o Fórum converge em alguns aspectos com o documento da CNI, na medida em que identifica o atual modelo de autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como sendo fruto da “pressão exercida pela comunidade-científica das grandes universidades” (FÓRUM, 2005, p. 18-19), e não reflete mais o atual contexto das instituições de ensino superior. Embora reconheça que o modelo vigente tenha uma base legal, o Fórum reconhece que tal

legalidade é resultado de movimento localizado e específico e de uma época em que o ensino superior brasileiro era centralizado na universidade pública e gratuita. Porém, segundo o documento do Fórum, o cenário atual se modificou, na medida em que o sistema de ensino superior é constituído predominantemente por instituições não-universitárias privadas. Nesse sentido, o ensino superior na modernidade não deve dar ênfase somente a pesquisa, mas as condições das instituições de ensino e os recursos que elas conseguem organizar em torno dos objetivos, necessidades e interesses do meio.

No tocante ao pluralismo das instituições de ensino superior, o Fórum identifica que no anteprojeto se encaminhou um modelo padronizado e rígido das IES, tendo em vista o nível elevado de detalhamento dos seus dispositivos. Esse detalhamento, na visão dos empresários do ensino, é prejudicial aos princípios de liberdade de ensino, do pluralismo institucional e pedagógico e a própria autonomia das IES. Desse modo, o Fórum (2005, p.22) defende que as instituições de ensino devem exercer a liberdade “para ajustarem o seu papel e a sua função social a diferentes ênfases nos termos do trinômio ensino, pesquisa e extensão”.

De forma semelhante à CNI (2004), o Fórum (2005) também propõe a redefinição do modelo de universidade, estruturado no ensino, pesquisa e extensão, assim como os princípios de autonomia das IES, que é sempre relativa. Na visão do Fórum, tal autonomia, em última instância, deveria ser absoluta, ou pelo menos, que seja regulada pelos princípios mercadológicos e não pelo Estado, como proposto pelo governo.

Em relação à gestão democrática o Fórum (2005, p. 23) questiona o fato de que no anteprojeto o governo associou a “gestão democrática com transparência na gestão de órgãos e empreendimentos públicos com governança de empreendimentos privados”. Nesse sentido, os empresários da educação superior se colocam contrário à eleição direta para dirigentes das suas instituições, invocando, mais uma vez, os princípios de liberdade da livre iniciativa de acordo com as regras do mercado. Dessa forma, propõe o Fórum (2005, p. 24 – grifos nossos), que a gestão das instituições públicas e privadas deve levar em consideração “o *mérito*, a *competência*, a experiência acadêmica e a liberdade de ação”. O documento em análise ainda ressalta que, conforme a Constituição Federal, a gestão democrática do ensino é obrigatória somente nas instituições de ensino superior públicas.

Para o Fórum o documento do Anteprojeto é omissivo quanto ao desenvolvimento da pesquisa na pós-graduação, em especial a pesquisa realizada nas instituições de ensino superior privadas. Por isso, o Fórum propõe que seja criada as condições financeiras pelo

Estado de forma a garantir o financiamento de pesquisas no âmbito da pós-graduação das instituições superiores de ensino, levando em consideração os seguintes aspectos:

a) *novas fontes de recursos para que a pesquisa se desenvolva no ambiente das universidades privadas*; b) estímulos para aumento da demanda por pesquisa básica e desenvolvimento científico e tecnológico por parte dos setores produtivos; c) condições alternativas que suportem a manutenção de quadros docentes qualificados em atividades de pesquisa (titulados e em regime de tempo integral). (FÓRUM, 2005, p. 27 – grifos nossos).

Em relação ao financiamento da graduação o Fórum inicialmente ressalta a importância das instituições de ensino superior privada no tocante a democratização do acesso e a inclusão social dos estudantes. Isso ocorreu em função do setor público diminuir a oferta de vagas para o ensino superior. Em vista disso coube à esfera privada assumir o papel do estado no tocante ao oferecimento de vagas no ensino superior, fato constatado pelo percentual de 71% das vagas do ensino superior ser nas instituições privadas. Em seguida o documento ressalta que em razão do desemprego e das condições sociais e econômicas dos estudantes das IES privadas, tem se elevado a inadimplência e dificultado a permanência dos estudantes em suas instituições. Por isso, defende o Fórum (2005), o poder público deverá criar *condições financeiras* que garanta o acesso e a permanência dos estudantes nas suas instituições de ensino.

O Fórum entende que, além do Prouni, é indispensável ampliar os programas já existentes e propor outros mecanismos de financiamento e de apoio ao estudante, abrindo possibilidades novas não somente para o ingresso, mas, sobretudo, para a permanência e a conclusão dos estudos superiores ao aluno carente. (FÓRUM, 2005, p. 31).

No geral, a livre-iniciativa na educação propõe alteração da LDB sobre a educação superior; aprovação de uma lei orgânica das instituições públicas federais; aprovação de uma lei, contendo um novo marco regulatório visando estabelecer a relação entre o poder público e as IES privadas; e revisão do papel do MEC.

Em síntese, o que o Fórum defende, na prática, é que a reforma da educação de forma geral seja realizada por processos distintos, em que: as diretrizes da educação nacional, conforme previsto no texto constitucional de 1988, seja realizada no âmbito das leis próprias da educação; e a reforma do ensino privado, sobretudo as questões específicas correspondentes a tal esfera, seja realizada através de leis relacionadas com a regulamentação do mercado. Com isso o Fórum busca, em última instância, evitar qualquer tipo de intervenção ou regulamentação estatal sobre o ensino privado.

Ademais, o Fórum defende, em linhas gerais, de um lado, maior autonomia das instituições de ensino superior privadas, expressa nos princípios de liberdade de ensino e pedagógica, pluralidade de instituições e pela não intervenção estatal na iniciativa privada de ensino superior, através, principalmente, de processos avaliativos. Porém, por outro, o Fórum defende que o Estado garanta transferência de recursos para o financiamento tanto da graduação quanto da pós-graduação das instituições de ensino superior privadas. Ou seja, o Estado enquanto regulador das ações das instituições privadas é questionado, tendo em vista que para o Fórum as suas instituições se configuram, no aspecto jurídico, dentro do marco regulatório próprio da esfera privada. Porém, o Estado é reivindicado quando se trata da necessidade da transferência de recursos públicos para o setor privado de educação. Desta feita, as premissas defendidas pelo Fórum se coadunam com a perspectiva neoliberal do Estado mínimo, enquanto órgão garantidor de programas e serviços sociais, e máximo, enquanto órgão representativo dos interesses do capital global, em especial do capital vendedor de serviços educacionais.

Acabamos de expor, de forma geral, a perspectiva de educação para o ensino superior de dois importantes representantes da burguesia nacional, expressos nos documentos da CNI e do Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. Ambos os documentos defendem, de forma genérica, uma educação que visa ampliar a reprodução do capital e não a formação humana. Segundo Rodrigues (2007) a reforma do ensino superior implementada pelo governo Lula buscou conciliar essas duas proposições dos representantes do capital: CNI e Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. A seguir, portanto, trataremos da reforma educacional da educação básica, a partir da visão de outro setor da burguesia nacional representado pelo Movimento Todos pela Educação – TPE.

### **3.5 Movimento Todos pela Educação: Pressupostos da mercantilização da educação básica**

Martins (2013) argumenta que existe uma estreita relação entre as reformas educacionais demandadas pelos organismos internacionais e as propostas educacionais defendidas pelo Movimento Todos pela Educação no Brasil, especialmente as diretrizes da educação básica. Para a autora as diretrizes educacionais do TPE estão, de algum modo, relacionadas com as reformas da educação defendida desde a década de 1990 pela Unesco, Banco Mundial/BIRD e o Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e do Caribe – PREAL.

A própria Declaração Mundial sobre Educação para Todos, referida no capítulo dois, no seu artigo sete, sugere o fortalecimento de alianças entre o poder público e a esfera privada. Em consonância com os dispositivos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, a Declaração de Dakar (2000, p. 15) também defende que: “O papel indispensável do Estado na educação deve ser suplementado e apoiado por parcerias ousadas e abrangentes em todos os níveis da sociedade. A Educação para Todos implica o envolvimento e o compromisso de todos com a educação.”

Em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelas conferências mundiais sobre educação para todos, ocorreu, em 2006, uma conferência relacionada com o tema da educação, envolvendo mais de cem empresários Latino-americanos na Praia do Forte (Bahia), cujo tema era: Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina<sup>84</sup>. O objetivo desse encontro, em linhas gerais, era aliar a educação dos países da América Latina com as determinações dos organismos internacionais, tendo o setor empresarial como o principal interlocutor do poder público em matéria de educação.

Para Freres, Rabelo e Mendes Segundo (2010, p. 38):

Os empresários, nesse contexto, vêm-se configurando como o principal agente da chamada responsabilidade social, encaminhando propostas para a solução dos problemas da educação brasileira. Todavia, busca, na verdade, assegurar um crescimento econômico adequado, que lhes garanta uma melhor competitividade na proclamada economia globalizada.

Segundo as autoras os empresários enfatizaram as diretrizes educacionais referendadas pelas conferências internacionais sob os auspícios dos organismos internacionais, defendendo a aliança<sup>85</sup> entre os governos e os empresários e a sociedade civil como forma de garantir a tão propalada educação de qualidade para todos. Nesse sentido, Freres, Rabelo e Mendes Segundo (2010, p. 39) concluem que: “[...] os empresários ditam as regras, o estado cria a legislação necessária para a sua execução e a sociedade civil é

---

<sup>84</sup> Conforme atestam Frere, Rabelo e Mendes Segundo (2010) essa conferência está relacionada com o Movimento Todos pela Educação (TPE), o qual na época denominava de movimento Compromisso Todos pela Educação. Este se apresentou na conferência como sendo um movimento da sociedade civil.

<sup>85</sup> No Plano de Ações da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, já havia defendido a parceria de amplos setores da sociedade visando garantir a universalização da educação e satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, como podemos verificar a seguir: “11. Por serem as necessidades básicas de aprendizagem complexas e diversas, sua satisfação requer ações e estratégias multissetoriais que sejam parte integrante dos esforços de desenvolvimento global. Se, mais uma vez, a educação básica for considerada como responsabilidade de toda a sociedade, muitos parceiros deverão unir-se às autoridades educacionais, aos educadores e a outros trabalhadores da área educacional, para o seu desenvolvimento. Isso implica que uma ampla gama de colaboradores famílias, professores, comunidades, empresas privadas (inclusive as da área de informação e comunicação), organizações governamentais e não-governamentais, instituições, etc. participe ativamente na planificação, gestão e avaliação das inúmeras formas assumidas pela educação básica” (UNESCO, 1990, p. 06).

convidada a fazer parte no processo de construção de um projeto ‘comum’ de sociedade, regida pela lógica do mercado.”

Nesse contexto, de acordo com Martins (2013), surgiram no Brasil diversas entidades, a partir da década de 1990, que se propunham desenvolver atividades relacionadas com o poder público, a esfera privada e o terceiro setor, tais como: Rede Nossa São Paulo (2007); Instituto Akatu pelo Consumo Consciente (2000); Movimento Brasil Competitivo (2001); Instituto São Paulo Contra a Violência. No campo da Educação, destacam-se as seguintes: Instituto Ayrton Senna; Projeto Amigos da Escola (Rede Globo); Centro de Voluntariado de São Paulo (1997); Instituto Faça Parte (2001), entre outros.

O Movimento Todos pela Educação (TPE) surgiu nesta conjuntura das décadas de 1990 e 2000 por iniciativa da esfera privada, com a participação determinante do capital financeiro e industrial, porém com a atuação expressiva do capital financeiro através de institutos ligados ao setor bancário, conforme atestam Leher e Evangelista (2012, pp 06-07):

O TPE foi convocado justo pelo setor bancário, liderado pelo Itaú, em articulação com o setor de *commodities*, no caso, siderúrgico, dirigido pelo organizador de outra iniciativa empresarial para intervir na educação, o movimento Brasil Competitivo, Jorge Gerdau Johannpeter. [...] Para ampliar a convocatória, o Itaú Unibanco *Holdings* S.A. contou com a adesão de entidades e organizações representativas de outras frações do capital, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) e Instituto *Ethos* de Empresas e Responsabilidade Social.

Segundo Leher e Evangelista (2012) a iniciativa de articular os projetos educacionais dos setores dominantes partiu da esfera financeira, mais especificamente do banco Itaú Unibanco *Holdings* S.A. Para os autores, a iniciativa da “*Holding financeira*” teve como objetivo articular numa mesma coalizão, os interesses políticos das corporações, as quais mantinham diversos grandes projetos educacionais, porém dispersos. Além disso, tais projetos tinham, de modo geral, os mesmos objetivos, ou seja, atuar na educação de aproximadamente 50 milhões de jovens, a base da força de trabalho dos próximos anos.

As corporações que participaram inicialmente do movimento que originou o TPE foram: o grupo Pão de açúcar – Ana Maria Diniz; grupo DPaschoal – Luís Norberto Paschoal; grupo Itaú-Unibanco – Milu Vilela. Posteriormente, mais setores ligados ao capital aderiram ao movimento, como foi o caso do grupo Gerdau, através do seu presidente Jorge Gerdau Johannpeter, o qual, a partir de 2006, passou a presidir também o TPE.

Atualmente o TPE está dividido entre entidades<sup>86</sup> 1) *mantenedoras* – grupo DPaschoal, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Itaú BBA, Instituto Unibanco,

<sup>86</sup> Fonte: <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/quem-esta-conosco/>. Acesso em: 10/11/2016.

Fundação Telefônica (Vivo), grupo Gerdau, Suzano Papel e Celulose, Instituto Península, Instituto Natura e Viação Gol; e 2) *parceiras* – Rede Globo, Canal Futura, Editora Saraiva, Editora Moderna, Grupo Santillana, Instituto Ayrton Senna, Instituto Paulo Montenegro, Instituto HSBC, Itaú Cultural, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundação Victor Civita, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, ABC Omnicom Group, DM9DDB, McKinsey & Company, PATRI Políticas Públicas e Luzio Strategy Group. Ressalta-se que, como vimos no capítulo dois, várias dessas entidades são também fornecedoras de pacotes educacionais para o poder público e privado (especialmente para o ensino fundamental), e distribuidoras de livros didáticos através do PNLD.

Em paralelo a esfera privada os integrantes iniciais do movimento articularam-se também com o poder público<sup>87</sup> através de seus agentes (Ministro de Estado e Secretários Estaduais e Municipais de educação), assim como órgãos do governo, tais como: O Ministério da Educação – MEC; Conselho Nacional de Secretários de Educação dos Estados e Distrito Federal – CONSED; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME. Acrescenta-se que o TPE também mantém relação com os organismos internacionais, como por exemplo: Unicef e Unesco.

Sobre a relação do TPE com as esferas de governo, Leher e Evangelista (2012, pp 07-08), sugerem que:

Embora o Todos Pela Educação seja formalmente uma iniciativa de classe, autônoma em relação ao Estado e ao governo, somente pode cumprir seus objetivos operando por meio dos governos e, por isso, vem construindo, em seus conselhos, articulações com os novos gestores da educação pública no Brasil, tanto no MEC, como nas secretarias de educação. Assim, a sociedade civil *é* Estado e este *é* sociedade civil, expressão do que Gramsci (Carta a Tania, 7-9-1931; Cartas, Vol. 2, p. 84 apud Coutinho, 2011, p.267) denominou de Estado integral.

Além desses parceiros o TPE se articulou internacionalmente com outras organizações similares, em que se pautava a educação nos próprios termos do empresariado brasileiro e os organismos internacionais. Essa articulação ocorreu principalmente no âmbito da América Latina e Caribe. De acordo Martins (2013), tal articulação teve o apoio do BID e do PREAL, os quais são responsáveis pela implantação do projeto “Liderança Empresarial e Educação na América Latina e no Caribe”. Segundo a autora, este projeto tem como finalidade a aproximação e o fortalecimento entre o setor empresarial e os sistemas de

<sup>87</sup> Conforme Martins (2013, p. 53), o grupo contou inicialmente com as seguintes presenças institucionais: “Ministro da educação Fernando Haddad, do então Secretário de educação básica, Francisco das Chagas Fernandes, de José Henrique Paim Fernandes, presidente do FNDE na época, de Gabriel Chalita, presidente do CONSED na época e da então presidente da Undime, Maria do Pilar Lacerda.” Acrescenta-se ainda a presença marcante, em vários momentos da década de 2000, de integrantes do TPE no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), este diretamente ligado a presidência da república.

educação na América Latina. O marco decisivo para efetivação das movimentações entre os grupos latino-americanos em torno da bandeira da educação na perspectiva empresarial foi o Congresso Internacional ocorrido em setembro de 2011, em Brasília – “Educação: uma Agenda Urgente”-, promovido pelo TPE em parceria com o BID. Tal encontro teve a participação de treze organizações<sup>88</sup> de países da América Latina, o que no final formalizaram a criação da *Rede Latinoamericana de Organizações da Sociedade Civil pela Educação* – REDUCA. A carta de princípios que instituiu a Rede foi estruturada em três pilares: “1) trabalhar em conjunto para a garantia do direito à educação de qualidade para toda criança e jovem; 2) trocar conhecimento e aprender coletivamente; 3) ter uma voz coletiva no nível regional.” (MARTINS, 2013, p. 112).

Inicialmente o grupo que fundou o TPE se organizou em torno do *Pacto Nacional pela Educação*. Segundo Martins (2013), a articulação teve início em 2005 com a elaboração de um documento-síntese denominado *10 causas e 26 compromissos*. No dia 06 de setembro de 2006 foi lançado em São Paulo, no Museu do Ipiranga, o Movimento denominado de *Compromisso Todos pela Educação*. Entretanto, em 2007 o governo federal lançou o PDE instituído pelo *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* através do decreto 6.094/07. Além de incorporar as propostas do TPE no PDE o governo utilizou o próprio termo “compromisso todos pela educação” no decreto que instituiu tal plano, fato que levou o grupo a modificar o seu nome, passando a denominar-se, então, *Todos pela Educação* (TPE).

O TPE se constitui enquanto uma coalizão de empresários visando à garantia do direito à educação para todos, em especial a educação básica. Vale salientar que a legislação brasileira, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, vem criando dispositivos legais que garante o direito à educação para todos. Segundo essa legislação o direito à educação passa pelo acesso e permanência dos alunos a todos os níveis de ensino. Para a efetivação do direito à educação, portanto, foi previsto, juntamente com o acesso e a permanência, a qualidade da educação.

Contudo, o discurso empresarial e governamental nas últimas décadas, em razão principalmente das políticas neoliberais, vem ressignificando o conceito de qualidade de educação. A qualidade da educação, nessa perspectiva, é reduzida aos resultados da

---

<sup>88</sup> “Proyecto EducAR 2050 (Argentina); Todos pela Educação (Brasil); Fundación Empresarios por la Educación – ExE (Colômbia); Fundación Educación 2020 (Chile); Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo – Fepade (El Salvador); Grupo FARO (Equador); Empresarios por la Educación (Guatemala); Fundación Educativa Ricardo Ernesto Maduro Andreu – Ferema (Honduras); ‘Mexicanos Primero’ (México); Unidos por la Educación (Panamá); Juntos por la Educación (Paraguai); Asociación Empresarios por la Educación (Peru); e EDUCA (República Dominicana).” (MARTINS, 2013, p. 112).



aprendizagem, medidos através de testes de rendimento dos alunos e dos sistemas de ensino (municipais, estaduais e federais). Esses testes são realizados através das avaliações externas e pelos exames em larga escala, como é o caso do Saeb, Enem, Pisa e das diversas avaliações padronizadas executadas pelos estados e municípios.

Na análise de Martins (2013) a ideia mestra que orientou o surgimento e a atuação do TPE é a busca pela qualidade da educação pública. Tal qualidade, conforme a autora, se enquadra na mesma perspectiva defendida pelo discurso moderno do empresariado e dos próprios agentes públicos.

A avaliação externa, como mecanismo de informação do desempenho do sistema e subsídio para o planejamento das políticas públicas, aparece como eixo central no conceito de qualidade da educação do TPE. Para o Movimento, ela deve ser utilizada pelos governos como instrumento de replanejamento e de gestão da educação. (p. 63).

Segundo a autora, na visão do TPE, aspectos como qualidade da educação, mensurado a partir dos resultados da aprendizagem, gestão democrática, capacitação de professores, melhorias salariais atrelados ao desempenho, autonomia da escola, entre outras, estariam subordinados aos resultados das avaliações externas.

Para Shiroma, Campos & Garcia (2011), os empresários incorporaram em suas ações as reivindicações históricas em torno da educação, fruto das lutas de setores organizados e combativos das últimas décadas, os quais defendiam uma educação de qualidade para todos, principalmente para as classes populares. Porém, os empresários ao incorporarem essas reivindicações ressignificaram o conceito de educação, reivindicado pelo campo crítico, transformando-a em receituários meramente técnicos.

Nesse sentido, conforme argumenta Martins (2013), a busca pela qualidade da educação, na concepção do TPE, não deve ser fruto de ação unilateral do Estado, mas de um conjunto de articulação envolvendo o poder público, a iniciativa privada e setores organizados da sociedade civil. Assim, o TPE defende que tal articulação deve levar em consideração:

[...] uma rede estratégica solidária e permanente, capaz de transformar intenções elevadas e boas ideias em práticas efetivas, que desçam dos gabinetes e cheguem aos alunos nas salas de aula, especialmente aos mais pobres. É nossa crença que apenas quando cada um dos setores fizer a sua parte [...] a educação deixará de ser pauta de importância secundária, tornando-se instrumento de *autonomia e emancipação* para os brasileiros hoje excluídos do processo de desenvolvimento do país (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009b, p. 12 *apud* MARTINS, 2013, p. 66 – grifos nossos).

De acordo com Martins (2013) o TPE defende a corresponsabilidade na oferta da educação em que todos os envolvidos – alunos, professores, gestão escolar, funcionários, pais, Estado e a sociedade civil/setor privado- teriam os mesmos

compromissos e responsabilidades no oferecimento de uma educação de qualidade para todos.

Nesse contexto, o TPE, assumindo a responsabilidade do empresariado em prol da educação, apresentou como sua plataforma cinco metas para serem atingidas até 2022, o ano do bicentenário de independência do Brasil. As metas contemplam tantos os aspectos quantitativos, relacionados com o acesso e a universalização da educação básica, quanto os aspectos qualitativos, que diz respeito à qualidade da educação e os aprendizados dos alunos. Convém ressaltar, portanto, que a ideia de balizar a educação pública através de metas mensuradas por indicadores de qualidade, assim como ocorre na esfera privada, não é algo novo, já vem sendo orientado há décadas pelos organismos internacionais, em especial a partir da Conferência de Jomtien, em 1990.

No Brasil, a ideia de atrelar a qualidade da educação ao cumprimento de metas vem ocorrendo desde a década de 1990, principalmente a partir da implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB foi implantado pelo INEP em 1990 e reformulado em 1995, com o propósito de permitir a comparação dos resultados de edições de anos anteriores. Vale ressaltar que os testes são realizados somente nas disciplinas de português e matemática.

Porém, para Martins (2013), o TPE inova em relação ao que já vinha sendo defendido para o alcance das metas ao propor para a sociedade metas finais e intermediárias. Ou seja, é estabelecida uma data final para que as metas sejam atingidas, mas também é determinado o cumprimento progressivo de tais metas durante determinado período, medido na maioria das vezes em anos.

Esse dado também coloca o TPE numa posição distinta perante outros movimentos e/ou grupos da sociedade civil que historicamente lutaram por educação no Brasil. Para o TPE, a apresentação à sociedade brasileira das cinco metas a serem alcançadas até 2022 expressaria um elemento novo no cenário educacional, além de credenciar o Movimento a participar dos debates a respeito da educação pública no país (MARTINS, 2013, p. 92).

Em relação aos indicadores correspondentes a cada meta, conforme Martins (2013), foram adotados os seguintes critérios: os indicadores devem ser nacionais; periodicamente coletados e divulgados para a sociedade; tivessem séries históricas, permitindo a comparação com outros anos; e que fossem proveniente de instituições de credibilidade. A autora acrescenta ainda que as metas foram elaboradas de acordo com as

bases pedagógicas do TPE, de maneira a permitir a focalização dos resultados e não em atividades-meio.

Dessa forma, cada meta possui um enunciado, seguido de um indicador técnico e um índice que permite o acompanhamento de cada uma delas individualmente. Martins (2013) ressalta que embora o Ideb não integre as metas do TPE, ele tem sido utilizado pelo movimento no acompanhamento e monitoramento das metas dos municípios e das escolas em todo país.

As cinco metas do TPE, são as seguintes: *toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; todo aluno com aprendizado adequado à sua série; todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos; investimento em Educação ampliado e bem gerido*. As quatro primeiras metas se referem aos resultados, enquanto a última se relaciona com o financiamento e a gestão da educação.

A primeira meta, de caráter quantitativo, prevê a universalização da educação básica em toda região do país. Como indicador o movimento propõe que “até 2022, 98% ou mais das crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar matriculados e frequentando a escola, ou ter concluído o ensino médio” (TPE, 2014, p. 10). O TPE acompanha os indicadores dessa meta através do índice que mede a taxa de atendimento dessa faixa etária, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). A meta 01 estabelecida pelo TPE foi objeto de Emenda Constitucional instituída em 2009 pelo presidente Lula. Trata-se da EC 59 cujo objetivo foi ampliar a matrícula da educação básica de 4 a 17 anos. Na legislação anterior a educação básica era restrita a população escolar de 6 a 14 anos.

A meta 02, referente à garantia da alfabetização das crianças até aos oito anos, estabelece como indicador que “até 2010, 80% ou mais, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura, escrita e matemática até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.” (TPE, 2014, p. 28). O relatório divulgado pelo TPE correspondente aos anos de 2013-2014 ressalta que até 2013 o movimento teve dificuldade de acompanhamento de tais indicadores, tendo em vista que o governo federal dispunha de apenas um mecanismo de acompanhamento dessa faixa etária: a Provinha Brasil, destinada à avaliação dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental. Porém, segundo o TPE (2014), os resultados não são públicos, servem apenas para orientação e planejamento interno ao governo. Nesse sentido, o TPE criou em 2012 a prova ABC (Avaliação Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização), em parceria com o Instituto Paulo Montenegro/Ibope, a Fundação

Cesgranrio e o Inep. Tal prova visava o levantamento de dados que possibilitasse a mensuração da meta 02.

O governo federal ainda em 2012, período em que o PNE atual estava sendo discutido no Congresso Nacional, lançou o *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa* (PNAIC). Este, assim como prevê a meta 02 do TPE, propõe a alfabetização de todas as crianças até os oito anos de idade, ao fim do terceiro ano do Ensino Fundamental. Como forma de aferir a meta do Pnaic o governo criou a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), aplicada de forma censitária aos alunos do terceiro ano do Ensino Fundamental. A ANA foi integrada ao Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

A terceira meta, de caráter qualitativo, prevê que “até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é adequado para seu ano.” (TPE, 2014, p. 28). Para o TPE o acesso à educação (meta 01) e a alfabetização (meta 02) deve ser acompanhada de mecanismos que garantam a qualidade da educação de modo a permitir que os alunos aprendam os conhecimentos necessários a cada série ou etapa do conhecimento. Nesse sentido, o TPE propõe duas estratégias que devem ser trabalhadas conjuntamente: a avaliação interna, aplicada pela direção da escola e os professores, para acompanhar a aprendizagem dos alunos e verificar se eles estão conseguindo avançar nos processos de aprendizagem; e a avaliação externa, aplicada pelos órgãos superiores de educação, visando o monitoramento da referida meta. Em relação à forma de acompanhamento desse indicador o TPE utiliza os dados fornecidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica fornecido pelo Inep.

A meta 04, esta de caráter quantitativo, propõe que “até 2022, 95% ou mais dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o Ensino Fundamental, e 90% ou mais dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o Ensino Médio” (TPE, 2014, p. 49). O TPE ressalta que essa meta só será alcançada caso as metas anteriores forem atingidas, ou seja, se for garantido o acesso, a alfabetização e a qualidade da educação correspondente a cada série. Essa meta é acompanhada anualmente pela taxa de conclusão do Ensino Fundamental e Médio dos jovens, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

A quinta e última meta do TPE, diferente das demais que visavam atingir resultados, se relaciona com o financiamento e a gestão da educação pública. Segundo Martins (2013), essa meta foi estabelecida por parte dos integrantes do governo, sobretudo do Ministério da Educação, que também faziam parte do movimento. Em seus indicadores o TPE estabeleceu que no tocante ao financiamento da educação “até 2010, mantendo-se até 2022, o

investimento público em Educação Básica obrigatória deverá ser de 5% ou mais do PIB” (TPE, 2014, p. 60). O movimento defende que para se atingir a qualidade da educação, expresso nas quatro primeiras metas, é necessário garantir os meios necessários para tal objetivo. Porém, o financiamento da educação deve ser bem gerido. Daí porque o movimento desde a sua formatação inicial, ainda quando não se apresentava enquanto TPE, e em seus diversos documentos oficiais, ressignificou também o conceito de gestão democrática em favor de gestão participativa. A gestão escolar, na concepção do TPE, deve incorporar os princípios da gestão empresarial, estruturada nos pilares da eficiência e eficaz.

Conforme Leher e Evangelista (2012, p. 09) o conjunto de metas de desempenho instituídas pelo TPE, mensuradas por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), são:

[...] instrumentos centralizados de avaliação e mecanismos de premiação e castigo balizados pelo cumprimento das metas, afetando os sistemas, os chamados gestores das escolas e, principalmente, os professores. Desse modo, os setores dominantes aprisionam em concepções estreitas o que vem a ser a “qualidade da educação”, traduzindo-a sob a forma de subordinação à formação para o trabalho explorado requerido pelo capitalismo dependente, a exemplo do que defenderam Engel (2012), Superintendente Executiva do Instituto Unibanco, e Ireland, coordenador da Cátedra da Unesco de Educação de Jovens e Adultos no Brasil.

Além disso, complementam os autores, a busca por resultados, através da política de metas, tem como objetivo “expropriar os conhecimentos dos professores e uniformizam a pedagogia do capital nas escolas” (LEHER e EVANGELISTA, 2012, p.09). Nesse sentido, conforme analisamos no capítulo 02, as grandes corporações ligadas aos setores editoriais produzem pacotes educacionais (cartilhas e programas de computadores) para serem distribuídos em todas as escolas do país, cujo objetivo é “otimizar” o aprendizado dos estudantes.

As cinco metas defendidas pelo TPE foram incorporada progressivamente pelo poder público, na medida em que o governo federal foi modificando a legislação educacional de forma a contemplar tais metas, como foi o caso da Emenda Constitucional de nº 59 e a instituição do PNAIC. Porém, o governo federal instituiu, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) cujo objetivo era adequar as diretrizes educacionais brasileiras às determinações do TPE, como veremos a seguir.

### **3.6 Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE: um projeto de classe**

O PDE foi lançado oficialmente pelo governo federal no dia 24 de abril de 2007, juntamente com o decreto 6.094 que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela

Educação. Os programas desenvolvidos nesse plano se subdividem em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Não pretendemos elencar todas as ações desenvolvidas pelo PDE a partir desses eixos, mas estabelecer as conexões do conjunto de ações e programas de tal plano com as metas e indicadores do TPE, assim como a relação do PDE com a privatização da educação brasileira expressas nas propostas de educação da CNI e do Fórum Nacional da Livre-iniciativa na Educação.

Ao analisar as metas do TPE e as propostas de ação do PDE encontramos um conjunto de medidas articuladas e similares. Essa similaridade em parte pode ser explicada, pelo fato de vários integrantes da comissão técnica do TPE, órgão responsável pela elaboração das suas metas, ser composta por membros ligados ao TPE e do próprio governo federal, como foi o caso de Reynaldo Fernandes, presidente do Inep na época e integrante da comissão técnica do movimento. Por outro lado, pelo fato do próprio governo Lula ter priorizado o setor empresarial como parceiro prioritário na interlocução da reforma da educação em geral, e da educação básica em especial.

Jimenez (2010) aponta para uma estreita ligação entre o PDE, o Plano de Metas Todos pela Educação e as diretrizes do projeto de Educação para Todos inaugurado em 1990 na Conferência de Jomtien, sob responsabilidade do Banco Mundial e ONU.

É inegável, ademais, a consonância entre PDE e seu congêneres, o Plano de Metas Todos pela Educação, às diretrizes emanadas do Projeto de Educação para Todos, inaugurado em Jomtien, em 1990, sob os auspícios do Banco Mundial e da ONU e que, irmanado às Metas do Milênio, representa o mais completo receituário para o ajuste do pensamento e da política educacional aos interesses do grande capital, no contexto da crise hodierna. Nesse sentido, é curioso observar que o PDE foi lançado no contexto de um evento vinculado ao referido Projeto, a Semana de Educação para Todos, realizada entre 23 e 29 de abril de 2009, em Brasília. Onde, precisamente?: Na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Para Martins (2013, p. 95) a “penetração da ‘cultura de metas’ na atual política educacional e as similitudes entre as metas do TPE e as do governo (PDE) denotam o alinhamento entre o TPE e o então governo Lula da Silva”. Essa articulação é expressa pelos próprios integrantes do TPE, conforme exposição de Priscila Fonseca da Cruz, sócia-fundadora e Diretora executiva do TPE na época, quando da sua entrevista concedida a Martins (2013, pp 122-123):

[...] o Fernando Haddad assumiu o Ministério da educação. [...] Estava no começo e ocorreu uma jogada política interessante. O Fernando Haddad, no começo, parecia que estava como interino até chegar o ministro de verdade. Só que ele foi se firmando. Houve uma movimentação política [no sentido] de colocar a Marta [Suplicy] no Ministério, como ministra, e o Fernando Haddad fez uma jogada interessante. Rapidamente, de forma muito intensa e bem sucedida, ele fez o PDE. E os decretos que regulam o PDE tem o nome de ‘Compromisso de Metas Todos pela Educação’. [...]. A gente não sabia que ia ter um alinhamento tão forte e tão explícito

por parte do Fernando Haddad. Se você for olhar, o Ideb, as metas do Ideb, o que compõe o PDE, são totalmente alinhados com as metas do Todos pela Educação.

Na análise de Saviani (2009) o que confere singularidade e um caráter diferenciado do PDE é aquilo que ele traz de novo e que não fazia parte dos planos anteriores, inclusive do PNE vigente na época, ou seja, o PDE inova ao trazer como objetivo central a busca pela qualidade da educação básica. Essa intenção esboçada sistematicamente nas ações que constitui o PDE coincidiu com os clamores de setores da sociedade que reivindicavam por melhores índices que medem a qualidade de ensino, tendo em vista os baixos resultados alcançados pelo Brasil nas avaliações nacionais e internacionais.

Entretanto, a busca por uma educação de qualidade faz parte de uma longa tradição de luta e organização de setores progressistas do Brasil. Esse processo inicia-se ainda na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924. Na década de 1930 essa luta é potencializada com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e nos finais da década de 1950 com a Campanha em Defesa da Escola Pública, quando do processo de elaboração da primeira LDB, conforme analisamos no capítulo 01. Essa luta ressurgiu nas décadas de 1980 e 1990 com as Conferências Brasileiras de Educação e com a criação do Fórum em Defesa da Escola Pública, os quais contribuíram para a elaboração das propostas educacionais da Constituição de 1988 e para a LDB 9394/96. Na década de 1990, no contexto de elaboração do Plano Nacional de Educação, as organizações representativas de categorias, funcionários da educação e docentes, e estudantes, inclusive o Fórum formado na década anterior, elaboraram uma proposta alternativa de plano nacional de educação. Essas articulações do campo progressista se mantiveram na década de 2000, porém, de forma fragmentária e não mais como movimento propositivo, mas “na forma de resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação”. (SAVIANI, 2009, p. 32).

Porém, conforme ressalta Saviani (2007), no contexto de elaboração das propostas do PDE outros atores surgiram também reivindicando melhorias na qualidade da educação pública. Por seu caráter de organização e de posição privilegiada, esses atores conseguiram maior visibilidade diante a sociedade e o próprio governo. Trata-se de um grupo de pessoas das mais diferentes organizações da “sociedade civil”, ligadas aos setores industriais e financeiros e do próprio governo, ambas organizadas no TPE.

Segundo Saviani (2007) a relação entre as metas do TPE e as ações do PDE, pode ser explicado pelo fato de que o PT ao assumir o governo federal, em 2003, estabeleceu uma aproximação com o empresariado, renegando a sua base histórica, a qual defendia outra

perspectiva de educação. Em razão disso, defende o autor, o MEC ao formular o PDE priorizou a relação com o empresariado e não com o movimento de educadores.

No contexto indicado, o PDE assume plenamente, inclusive a denominação, a agenda do 'Compromisso Todos pela Educação', movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais [...]. (SAVIANI, 2007, p. 1243).

De acordo com Jimenez (2010, p. 22) os próprios órgãos governamentais e empresariais reconhecem a autoria dos empresários da educação na elaboração das propostas do PDE.

[...] não fazem segredo os órgãos governamentais e seus porta-vozes, que, em todo caso, preferem atribuir genericamente à sociedade civil, a paternidade ou autoria daquela iniciativa dos empresários. Na verdade, o conjunto de documentos oficiais que deitam as prerrogativas e metas do PDE é pródigo em interjeições enaltecidas do caráter meritório desse empreendimento empresarial, em perfeita sintonia com a afirmação dos próprios empresários vinculados ao Programa, quanto a tratar-se este, 'não de um projeto de um grupo específico, mas de um projeto de nação'.

Não restam dúvidas, portanto, que o PDE foi uma opção institucional do Estado em priorizar a educação a partir das determinações do mercado. Em outras palavras, utilizando a expressão cunhada por Roberto Leher, o elaborador teórico do PDE foi o TPE.

De acordo com Saviani (2009) a estrutura do PDE se assemelha a um grande guarda-chuva, no sentido dele abarcar praticamente todos os programas educacionais desenvolvidos pelo Ministério da Educação. Neste sentido, parte das ações propostas já vinha sendo desenvolvida pelo Ministério da Educação, algumas foram reformulação de propostas já existentes e outras foram propostas novas, contemplando todos os níveis e modalidades de ensino. O autor estabelece um paralelo do PDE com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado pelo governo federal em 2007, o qual visava estabelecer as bases do crescimento econômico do Brasil. Nesse programa cada ministério teria que desenvolver ações de forma a serem enquadradas pelo PAC. O PDE, portanto, é instituído nesse contexto, em que, de um lado, o próprio governo exige dos seus ministérios ações que contribuam com o desenvolvimento econômico do país e, de outro, atender as demandas do empresariado brasileiro, os quais reclamavam por reformas da educação, desde a básica até a superior.

As ações que constitui o PDE levam em consideração todos os níveis de ensino (educação básica e educação superior), seguida de ações direcionadas para todas as modalidades (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Tecnológica e Formação Profissional), além de ações que permite o apoio e a infraestrutura do programa.



Conforme Saviani (2009), no momento do lançamento o PDE foi contemplado com 29 ações, chegando a 41 em 2009, as quais aparecem nos documentos oficiais de forma individualizada e justaposta, sem fazer relação entre si, além de serem de natureza e características diferentes. Inicialmente a educação básica foi contemplada com 17 ações, 12 de caráter global e 05 específica as etapas de ensino. Em 2009, após dois anos de execução do plano, foram acrescentadas mais três novas ações de caráter global, chegando a um total de 20 ações. Além dessas, foram acrescentadas mais duas ações relacionadas ao ensino superior, mas devido ao seu caráter também se relaciona com a educação básica (Nova Capes e Iniciação à Docência).

As ações globais do PDE correspondentes à educação básica, acrescentadas às três ações de 2009, foram as seguintes: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; Piso do Magistério; Formação Docente; Transporte Escolar; Luz para Todos; Saúde nas Escolas; Guias de Tecnologias; Censo pela Internet; Mais Educação; Coleção Educadores; e Inclusão Digital.

No âmbito das ações específicas de cada etapa de ensino, temos: Educação Infantil – Proinfância; Ensino Fundamental - Provinha Brasil, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Gosto de Ler; Ensino Médio – Biblioteca na Escola.

No tocante ao ensino superior as ações propostas foram: Fies e Prouni; Pós-doutorado; Professor Equivalente; Educação Superior; Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT); Prodocência; Nova Capes; Iniciação à Docência, atual Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID); Incentivo à Ciência; Formação da Saúde.

As modalidades de ensino também foram contempladas pelo PDE com as seguintes ações: Educação de Jovens e Adultos – Brasil Alfabetizado e Literatura para Todos; Educação Especial – Salas de Recursos Multifuncionais, Olhar Brasil e Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência, Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social; Educação Tecnológica e Formação Profissional – Educação Profissional, Novos Concursos Públicos, Cidades-Polo.

Além dessas ações foi adicionada outra que se relaciona simultaneamente com o ensino superior e algumas modalidades de ensino. Trata-se da Lei 11.788/08 que instituiu a política de estágios destinados aos estudantes do Ensino Superior, do ramo profissional do

ensino médio, da educação especial e da modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

Na análise de Saviani (2009) o PDE, ao trazer como pressuposto o diagnóstico e o enunciado de diretrizes educacionais, se caracteriza pela concentração de propostas que tem como objetivo atingir o cumprimento de metas educacionais. Nesse sentido, o autor ao confrontar a estrutura do PDE com o PNE vigente na época, conclui que o PDE não se configura propriamente como um plano, mas “como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstas no PNE” (SAVIANI, 2009, p. 27). Desse modo, o PDE não se caracteriza enquanto estratégia que tem como objetivo o cumprimento dos objetivos e das metas do PNE. Isso porque, na visão de Saviani (2009), o PDE não parte do diagnóstico, das diretrizes, objetivos e metas que constitui o PNE de 2001, mas é constituído por um conjunto de ações que não se articulam com tal plano de educação. Por isso, o PDE não se caracteriza propriamente como um plano de educação, mas é, antes de tudo, um programa de ações ou mesmo um “plano de execução”, conforme definição do Ministério da Educação (BRASIL, 2009a). Dessa forma, o termo “plano” referente ao PDE se aproxima mais a um Plano de Metas a ser cumprido do que um plano de educação. Saviani (2009) traça uma semelhança da ideia de plano contido no PDE com a mesma ideia de plano da década de 1950, quando o então Presidente da República Juscelino Kubitschek lançou o Plano de Metas para o Brasil.

Na verdade o conjunto de ações estabelecidas no PDE visam, de certo modo, atender aos interesses dos empresários, na medida em que tais setores já vinham se organizando e estabelecendo parcerias com o governo visando os seus próprios interesses. Assim podemos identificar que no tocante a educação básica as 20 ações destinada a esse nível de ensino visam atender, de forma direta ou indireta, as cinco metas estabelecidas pelo TPE. Igualmente as 11 ações destinadas ao ensino superior objetivam atender também aos interesses do empresariado industrial e dos setores do empresariado ligados ao mercado de educação privada.

Indicaremos a seguir, portanto, a relação entre as ações do PDE direcionadas para a educação básica e as metas do TPE. Em seguida destacaremos a relação entre as ações do PDE direcionadas para o ensino superior e a educação profissional e tecnológica e o processo de privatização da educação brasileira, materializadas nas propostas educacionais da CNI e o Fórum da Livre-iniciativa na Educação.

### 3.7 O Plano de Desenvolvimento da Educação e os empresários do setor educativo

Em relação à educação básica, o PDE se sustenta em quatro pilares, conforme documento publicado pelo MEC<sup>89</sup> apresentando o plano: Avaliação - Ideb; formação de professores e piso salarial; financiamento - Fundeb; Plano de Metas - planejamento e gestão educacional.

Segundo o documento do PDE, até 2005 o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) por ser amostral e avaliar somente o desempenho médio dos alunos não permitia a avaliação e o acompanhamento das instituições de ensino, sejam as redes de ensino estadual e municipal, sejam as escolas individualmente, dificultando a responsabilização de todos os envolvidos com o processo educacional.

Em vista disso, o Saeb foi reformulado em 2005 visando o levantamento de dados referente ao desempenho dos alunos individualmente e, principalmente, a avaliação das redes de ensino e das escolas de todo o território. Esse processo se efetivou através da reformulação das avaliações externas e pela criação de um indicador de qualidade para a educação básica. Essa nova configuração do Saeb possibilitou a divulgação de dados por rede e por escola, permitindo a “responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. [...]” (BRASIL, 2009a, p. 20).

Porém, ressalta o documento do MEC, a divulgação dos dados por escola, fruto da nova reformulação do Saeb, poderia implicar em um processo de retenção dos alunos, procedimento que poderia ser adotado pelas escolas visando “à melhoria do indicador de qualidade relativo ao desempenho” de cada aluno. Nesse sentido, o novo indicador de qualidade combinou “os resultados de desempenho escolar”, através da Prova Brasil, e os “resultados de rendimento escolar<sup>90</sup>”, via o fluxo apurado pelo censo escolar. Esses dois resultados foram unificados em um único indicador de qualidade da educação básica: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Assim, através da reformulação do Saeb e da implementação do Programa Educacenso foi possível o levantamento de dados referente à promoção, reprovação e evasão de cada aluno individualmente. Em síntese, o Ideb é obtido a partir dos dados levantados pelo Censo Escolar e a Prova Brasil ambos sintetizados no Programa Educacenso. (BRASIL, 2009a).

---

<sup>89</sup> Em 2009 o MEC lançou um documento apresentando, em linhas gerais, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, intitulado: O Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acessado em 25/11/2017.

<sup>90</sup> Rendimento Escolar diz respeito ao quantitativo de promoção, reprovação e evasão que cada escola obteve durante o ano letivo.

Após a implantação do Ideb, em 2005, foi aplicada a primeira avaliação universal da educação básica pública, no qual, numa escala de 0 a 10, o índice obtido no Brasil naquele ano foi de 3,8. A partir desse índice se projetou a média 6, meta essa correspondente à melhoria da qualidade da educação para ser atingida até 2022. Essa média é equivalente ao índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Segundo Saviani (2009), o Ideb foi a principal ação instituída pelo Estado brasileiro, que permite ao governo o monitoramento e a implementação do PDE, definir e redefinir metas, orientar e reorientar as “ações programadas” e avaliar os resultados, de forma a atingir a meta final que é garantir o acesso, permanência e a qualidade da educação básica até 2022, conforme as metas traçadas pelo TPE.

De acordo Jimenez (2010, pp 27-28), no que se refere à qualidade da educação básica pretendida pelo governo através do IDEB, nos termos apresentados pelo PDE:

[...] corresponde, em última análise, à mais estreita lógica produtivista, ultra-benéfica para o capital, porém devastadora para os trabalhadores, a qual, por exemplo, no âmbito de uma empresa – provavelmente, de todas aqueles que assinam o Plano Compromisso Todos pela Educação – empurra-os uns contra os outros, numa arena de competição desesperada, para o alcance de metas ou cotas, a fim de acrescer seus míseros salários com algum benefício extra, ou, no limite, salvar-lhes o emprego. Assim, consoante a essa lógica, nos municípios e escolas, professores e gestores não de atropelar-se cotidianamente na luta de fraturar a complexa totalidade escolar em metas sobre metas passíveis de medição e controle, a fim de concorrer aos editais que acenam com os diferentes ‘produtos’ exibidos nas prateleiras virtuais do PDE e, assim, tentar alcançar os índices pré-estabelecidos.

Entendemos, portanto, que o Ideb é a ferramenta por excelência que permite ao governo e as organizações da sociedade civil, em especial ao TPE, o acompanhamento e monitoramento das metas educacionais. No caso do TPE o Ideb possibilita o acompanhamento e a execução das suas metas, especialmente a meta 03. Tal meta defende que “*todo aluno*” esteja “*com aprendizado adequado à sua série*”. Através do Ideb é possível verificar se essa meta está sendo alcançada, pois um dos seus pilares (Prova Brasil) é aplicado sobre os estudantes do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, visando mensurar o desempenho escolar dos alunos individualmente em cada ciclo de ensino, ou seja, se eles estão “com aprendizado adequado à sua série”..

Além da reformulação do Saeb, em que o governo buscou avaliar a educação básica de forma geral, o PDE, no campo das propostas específicas a cada nível de ensino, implementou a Provinha Brasil, que tem como objetivo acompanhar o processo de alfabetização das crianças dos 6 aos 8 anos de idade, ou seja, verificar se a alfabetização dos alunos está ocorrendo até a 3ª série do ensino fundamental. Essa ação se relaciona

diretamente com a meta 02 do TPE, a qual defende que “*toda criança*” seja “*plenamente alfabetizada até os 8 anos*”. Ressalta-se, porém, que o TPE questiona a divulgação dos dados dessa prova, em que são utilizados apenas internamente pelo governo federal e as secretarias de educação municipais. Por outro lado, a meta 02 do TPE foi contemplada pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa<sup>91</sup> (PNAIC), instituído em 2012 pela portaria nº 867, em que visava assegurar a alfabetização dos alunos até os oito anos de idade, ou seja, o final do 3º ano do ensino fundamental.

Em relação à formação de professores e o piso salarial, o PDE entende que tais ações formam uma base indissolúvel para a melhoria da qualidade da educação básica. O piso do magistério foi efetivado em 2008, pelo governo Lula, através da lei 11.738, em que se propôs o aumento gradativo dos salários dos professores da educação básica para uma jornada de 40 horas/aula. É oportuno ressaltar que a CNI (2004, p. 20) já havia defendido “a valorização dos profissionais de educação por meio de políticas efetivas de qualificação e remuneração”, como forma de melhorar a qualidade da educação básica, pilar de todo sistema escolar.

No caso da formação docente o PDE estabeleceu a formação inicial e continuada dos professores da educação básica, tendo em vista que vários professores que lecionam em tal nível de ensino não tinham qualificação adequada, conforme determina a LDB 9394/96. Em face disso, o PDE, assim como defendeu a CNI (2004), propôs a formação de professores por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e pelo Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID), de tal forma a atingir 2 milhões de professores. Ambos os programas foram implementados e coordenados pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Convém ressaltar que o próprio TPE havia se manifestado posteriormente ao lançamento das suas metas e do próprio PDE em relação à valorização docente e formação de professores, quando lançou 5 bandeiras e 5 atitudes que, na visão do movimento, criariam as bases necessárias ao cumprimento de suas metas.

Em relação ao aspecto financeiro os recursos fundamentais que possibilitam a execução do PDE e, portanto, as metas estabelecidas pelo TPE, são aqueles concebidas pelo salário-educação e principalmente pelo Fundeb. Segundo o documento do PDE o salário-

---

<sup>91</sup> “A Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012, instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC com a proposta de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, conforme uma das metas previstas pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, utiliza a Provinha Brasil como meio de aferir os resultados.” Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/provinha-brasil>. Acessado em 26/12/2016.

educação, que é repassado pela União aos estados e municípios, vinha aumentando desde 2002, saindo de R\$ 3,7 bilhões naquele ano para R\$ 7 bilhões em 2006.

O Fundeb foi criado em 2006 pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela lei 11.494/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Este incidia somente sobre o ensino fundamental, ou seja, contemplava somente os estudante de 6 aos 14 anos, enquanto o Fundeb é mais abrangente, pois, contempla os estudantes de 4 a 17 anos, portanto, toda a educação básica (Educação infantil, ensino fundamental e médio) e todas as modalidades de ensino. Para o MEC:

O FUNDEB, por sua vez, ao substituir o FUNDEF, trouxe pelo menos duas vantagens: 1) aumentou substancialmente o compromisso da União com a educação básica, ampliando o aporte, a título de complementação, de cerca de R\$ 500 milhões (média no FUNDEF) para cerca de R\$ 5 bilhões de investimento ao ano; e 2) instituiu um único fundo para toda a educação básica, não apenas para o ensino fundamental. Trata-se, no que diz respeito à educação básica, de uma expressão da visão sistêmica da educação, ao financiar todas as suas etapas, da creche ao ensino médio, e ao reservar parcela importante dos recursos para a educação de jovens e adultos. É também a expressão de uma visão de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional. (BRASIL, 2009a, p.18)

Saviani (2007) ressalta, porém, que embora a implementação do Fundeb tenha sido um importante avanço em relação ao Fundef, pois aumentou o raio de alcance de suas medidas, os recursos disponíveis para o novo fundo não foi proporcional à quantidade de estudantes que passou a contemplar. No Fundef eram atendidos 30 milhões de estudantes com o valor de 35,2 bilhões de reais. Já o Fundeb aumentou para 47 milhões a quantidade de estudantes atendidos (aumento de 56,6%), enquanto o novo valor disponibilizado pelo governo foi de 48 bilhões (aumento de 36,3%). No caso do Fundef o governo disponibilizava por cada aluno o valor de R\$ 1.173,33, enquanto no Fundeb esse valor diminuiu para R\$ 1.021,27 por aluno.

Saviani (2007) caracteriza o Fundeb como um fundo de natureza contábil e que, em razão dos recursos mínimos, não resolve os problemas de financiamento da educação básica. Em vista disso, esse fundo se caracteriza mais como um ganho de gestão do que financeiro. Assim, conclui o autor, se os recursos forem aplicados corretamente e bem geridos poderia representar uma melhora no financiamento da educação em comparação com o contexto anterior, mas do ponto de vista da melhoria da qualidade da educação não terá força de mudar o “status quo vigente”.

Porém, embora levando em consideração as ressalvas apresentadas por Saviani em relação ao Fundeb, esse fundo tal como ele aparece no PDE, sugere uma estreita ligação com duas metas do TPE. Primeiro, diz respeito à meta 01, a qual defende que “*toda criança e jovem de 4 a 17 anos*” estejam “*na escola*”. Portanto, o Fundeb ao abranger o seu raio de ação, atendendo as crianças de 4 a 17 anos, cria as condições financeiras, embora mínimas, para o cumprimento da meta de universalização da educação básica da população de 4 a 17 anos.

Outra meta do TPE que se relaciona com o Fundeb é a meta 05. Esta defende que o “*investimento em Educação*” seja “*ampliado e bem gerido*”. Como vimos na análise de Saviani (2007) os recursos destinados ao fundo, embora ampliado, não foi o suficiente para resolver os problemas estruturais da educação. Em vista disso, o TPE defende que tais recursos sejam bem geridos, tanto pelos governos quanto pelas gestões escolares. Nesse sentido, é proposto no PDE o Plano de Metas, em que estabelece, ao mesmo tempo, um processo de planejamento das ações, alicerçado no princípio de colaboração entre a União, estado e municípios, aliado com a gestão educacional, através do Plano de Ações Articuladas (PAR) estruturado em 28 diretrizes. Através do Plano de Metas o governo pretende

[...] garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2009a, pp. 14-15).

Convém ressaltar, conforme atesta Jimenez (2010), que a adesão ao PDE por parte dos estados, Distrito Federal e municípios, não é obrigatória, mas de forma voluntária. No entanto, todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios aderiram ao Programa. Porém, a adesão ao Programa, por conseguinte, é condicionada, a cada ente federativo, à elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR), composto por diagnósticos e metas de desempenho a serem alcançadas. O que levou, então, todos os estados, distrito federal e municípios aderirem ao PDE, já que não é obrigatório? Para Jimenez (2010, pp 24-25), tudo indica que:

[...] o PDE vem vedar quaisquer brechas, porventura reminiscentes, entre fins e conteúdos da educação pública e os interesses da empresa capitalista, eufemisticamente referida, vale enfatizar, como comunidade, ou sociedade civil. Através do PDE, na verdade, o Estado deposita a educação pública brasileira diretamente no colo dos empresários, como se desfraldasse a bandeira: 'Faça-se a sua vontade'. É interessante observar que, no Plano Todos pela Educação, encontram seu corolário, os axiomas que vêm sendo caramente cultivados no contexto do capital em crise, os quais desembocam na afirmação da superioridade da *res* privada sobre a pública, o que justificaria, com folga, tanto a adoção, na esfera pública, do modelo de gestão empresarial privado; como, as chamadas alianças e parcerias com o setor privado, o que, no fundo, representa nada mais que uma política de sujeição aos ditames do grande capital internacional e nacional.

No que concerne ao ensino superior, especialmente a expansão do acesso, o governo instituiu através do PDE duas políticas educacionais, diferenciando as instituições de ensino públicas das privadas: para as instituições de ensino superior públicas, especialmente as universidades, foi implementado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); já para as IES privadas foi reestruturado o Fies e consolidado a implementação do Prouni.

O REUNI, segundo o MEC, teve como objetivo o aumento de vagas e a redução da taxa de evasão nos cursos presenciais das universidades federais públicas. Para tal objetivo o governo federal aumentou o financiamento do ensino superior, possibilitando a construção de novas universidades, novos campi universitários, reformas das próprias universidades e contratação de professores através de concursos públicos. Segundo o documento do PDE, o REUNI foi complementado com a política nacional de assistência estudantil através do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

No âmbito do ensino privado o governo reformulou o FIES ao mesmo tempo em que articulou "integralmente com o programa de bolsas de estudo consubstanciado no Programa Universidade para Todos (PROUNI)" (BRASIL, 2009a, p.28). Em 2007 o governo federal enviou para o Congresso o Projeto de Lei 920, visando a reformulação do FIES, com o objetivo de aumentar o quantitativo de bolsas estudantis nas instituições de ensino superior privada. Em face disso, em 2010, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo presidente da república a lei 12.202, que consolidou as mudanças do FIES. Tais mudanças facilitou o crédito aos estudantes, na medida em que desburocratizou o processo e aumentou o percentual da unidade, podendo ser financiado até 100% do curso, e a redução dos juros. Através da reformulação desses dois programas, o governo federal atendeu às reivindicações dos empresários da educação, tendo em vista que as instituições privadas de ensino superior passavam por uma grave crise, expressa pela quantidade de vagas ociosas e pela enorme inadimplência. A reformulação do FIES e a implementação do PROUNI, portanto, indicam



que o governo estava sinalizando com as reivindicações do Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação, quando este defendeu exatamente a reformulação desses dois programas.

O Fórum entende que, além do Prouni, é indispensável ampliar os programas já existentes e propor outros mecanismos de financiamento e de apoio ao estudante, abrindo possibilidades novas não somente para o ingresso, mas, sobretudo, para a permanência e a conclusão dos estudos superiores ao aluno carente. (FÓRUM, 2005, p. 31).

Para consolidar a política educacional do ensino superior, o governo federal no contexto do PDE reorganizou a avaliação das instituições de ensino superior pública e privada estabelecendo o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior<sup>92</sup> (SINAES). Através do SINAES o governo federal buscou avaliar as instituições de ensino, os cursos e o desempenho dos estudantes.

Em sintonia com a reforma do ensino superior, iniciada em 2004 e consolidada com o PDE, o governo federal reformulou a política nacional de educação profissional e tecnológica tendo como principal instrumento os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs). Essa nova reformulação teve como objetivo articular a educação, o mercado de trabalho e a ciência. No tocante a relação entre educação e trabalho, segundo o governo, os objetivos são:

[...] ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio; orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais; estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão. [...]. (BRASIL, 2009a, 34).

Esses objetivos, em certa medida, se alinham àqueles defendidos pelo setor produtivo, na medida em que a CNI defendeu a formação tecnológica em sintonia com os “arranjos produtivos locais”, e a “criação de cursos nas áreas tecnológicas voltados a profissões emergentes que decorrem da constante inovação, geradas no setor produtivo.” (CNI, 2004, p. 26).

No que diz respeito à relação entre educação e ciência o objetivo é tornar os IFETs em espaço de excelência de ensino de ciências, tanto para o nível superior quanto para a educação básica, fomentar programas de formação de professores inicial e continuada, em especial nas áreas de física, química, biologia e matemática, assim como defendeu o documento da CNI.

---

<sup>92</sup> O SINAES foi criado em 2004 pela lei 10.861. Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm). Acessado em 27/11/2016.

Em síntese, no contexto do PDE a política educacional do ensino superior instituída pelo governo federal refletiu o avanço do capital sobre a educação superior, na medida em que foi reestruturadas as instituições federais de ensino superior pública, expandindo prioritariamente os cursos exigidos pelo mercado, aumento da quantidade de vagas nas instituições de ensino superior privado, tanto através do PROUNI quanto do FIES, e por um processo de avaliação cujo objetivo é exigir metas e resultados, tal como ocorre na esfera privada.

Convém ressaltar, conforme destacamos no capítulo 02, que o governo federal vem aumentando a quantidade de recursos para as instituições de ensino superior privado desde a implementação do PROUNI, em 2004, e a reformulação do FIES, em 2007. Roberto Leher, em entrevista concedida ao jornalista Felipe Abulquerque do jornal Brasil de Fato, em julho de 2015, assegura que, em razão da reformulação da política educacional implementada pelo governo federal, o processo de mercantilização da educação brasileira atingiu um novo patamar a partir de 2006, com a presença determinante do capital financeiro.

De fato há mudanças no que diz respeito a mercantilização da educação, diferente do que acontecia até 2006 no Brasil. Os novos organizadores dessa mercantilização são organizações de natureza financeira, particularmente os chamados fundos de investimento.

Como o próprio nome diz, os fundos de investimentos são fundos constituído por vários investidores, grande parte estrangeiro, como fundos de pensão, trabalhadores da GM, bancos, etc., que apostam num determinado fundo, e esse fundo vai fazer negócios em diversos países.

Em geral, os fundos fazem fusões, como é o caso da Sadia e Perdigão no Brasil. Mas é o mesmo grupo que também adquiri faculdades e organizações educacionais com o objetivo de constituir monopólios.

Esse processo levou a Kroton e a Anhanguera - fundo Advent e Pátria - a constituírem, no Brasil, a maior empresa educacional do mundo, um conglomerado que hoje já possui mais de 1,2 milhão de estudantes, mais do que todas as universidades federais juntas. (LEHER, 2015a).

De forma similar, o processo de reformulação e expansão da educação profissional e tecnológica, através dos IFETS, levou em consideração, prioritariamente, as exigências do mercado, na medida em que a abertura de cursos priorizou as demandas dos setores produtivos, conforme reivindicação da própria CNI (2004, p. 18): “Criação de cursos nas áreas tecnológicas voltados a profissões emergentes que decorrem da constante inovação, geradas no setor produtivo.”

Ainda no âmbito da formação profissional o governo federal, em 2011, implantou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), através da lei 12.513/2011, visando à oferta de cursos de educação profissional e tecnológica em todo o

país. Leher (2015a) assegura que, por meio do Pronatec, o governo federal atingiu duplamente aos interesses do capital. Primeiro, formando mão de obra de baixa qualidade e diminuindo o valor da força de trabalho. Segundo, formando ideologicamente milhares de jovens de acordo com a ideologia do mercado. Igualmente, Lemos (2016) defende que o Pronatec expressa, ao mesmo tempo, os rebatimentos da ideologia da classe dominante na formação política da classe trabalhadora, no contexto da dita sociedade do conhecimento, e a sua relação com a política de mercantilização do ensino profissionalizante.

Vimos, portanto, as proposições de três importantes representantes do capital sobre o caráter da educação brasileira. De modo geral, as diretrizes defendidas por esses setores estão estritamente relacionadas com as diretrizes educacionais defendidas pelos organismos internacionais desde a década de 1990. Nesse sentido, o capital financeiro e industrial vem delineando o caráter da educação básica, representado pelo Movimento Todos pela Educação. No âmbito da educação superior, temos a presença determinante do capital produtivo e comercial, ambos representados pela CNI e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. No geral, ambas as entidades de classe visam a valorização do capital e, portanto, submeter a educação a lógica do mercado.

Apresentaremos, a seguir, as consequências da mercantilização da educação brasileira, fruto desse contexto que acabamos de referir, no atual Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024.

#### **4. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): MATERIALIZAÇÃO DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.**

O Plano Nacional de Educação – PNE/2014-2024, instituído pela lei nº 13.005/14, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado sem vetos pela Presidenta Dilma Rousseff em junho de 2014, contendo 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias. Nossa pesquisa, que tem como objeto o PNE, busca apresentar, em última instância, o caráter mercantilista da educação do atual Plano e sua relação com as diretrizes do capital a partir dos seus representantes classistas, tratados no capítulo três.

De modo geral duas posições tem se destacado em relação ao PNE: a primeira posição defende que o atual plano consolidou a política educacional dos últimos anos, iniciada nos governos do PT; a segunda, que em certa medida compartilha de algumas ideias da primeira, refere-se ao PNE como sendo um pacote de metas e estratégias, composto de aspectos positivos e negativos, restringindo-o, desse modo, a um mero cálculo matemático. Essa perspectiva de análise defende que, no balanço geral, retirando os aspectos negativos, ou seja, as metas e estratégias que visam beneficiar a esfera privada, os avanços que a educação pública já vinha tendo nos últimos anos serão potencializados com o novo PNE, consolidando, então, a política educacional iniciada nos anos 2000, principalmente com os governos Lula e Dilma.

Somaremos nossos esforços a outras posições analíticas que, mesmo a despeito das limitações teóricas, se colocam numa perspectiva crítica em relação ao PNE atual. Nesse sentido, apresentaremos o Plano Nacional de Educação (2014-2024) levando em consideração quatro momentos distintos: primeiro, faremos um breve histórico da ideia de plano de educação e o contexto de implementação do atual Plano; em seguida, analisaremos os artigos que compõem o PNE, em que já apontaremos algumas implicações da mercantilização da educação brasileira; no terceiro momento apresentamos as metas, os seus objetivos, indicadores e estratégias; por último, relacionaremos as metas e estratégias do atual PNE a partir das determinações do capital e suas organizações classistas visando estabelecer a conexão entre a educação defendida por tais organizações e o caráter mercantilista do atual Plano.

##### **4.1 Contexto histórico do PNE: mudanças políticas e a CONAE.**

Os debates em torno do Plano Nacional de Educação remontam à década de 1930, conforme relatam Saviani (2009; 2010; 2014); Cury (2009) e Martins (2014). Segundo Cury

(2009) a primeira ideia de Plano Nacional de Educação ocorreu ainda em 1931, no contexto da criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), este instituído pela lei 19.850. Segundo o autor, no dia 27 de junho do mesmo ano, um dos conselheiros do CNE, João Simplício Alves de Carvalho, apresentou a proposta de criação da comissão de educação visando, entre outros objetivos, a organização e formulação de um Plano Nacional de Educação.

Porém, conforme Saviani (2010), a ideia de plano geral de educação, de estrutura orgânica e abrangendo todas as etapas da educação, surgiu primeiramente com os Pioneiros da Educação Nova, especialmente no Manifesto de 1932. Tal ideia de plano se materializou na Constituição de 1934, no artigo 150, alínea a, que estabeleceu como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. Por sua vez, o artigo 152, da mesma Constituição, atribuiu ao Conselho Nacional de Educação a tarefa de “elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais”. Diante de tal tarefa, em 1937, o CNE finaliza a redação final do anteprojeto correspondente ao plano nacional de educação, o qual é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Contudo, em razão do fechamento do Congresso Nacional pelo Presidente Vargas, instituindo o Estado Novo, o projeto de lei referente ao plano nacional de educação foi interrompido.

As Constituições de 1937 e 1946 não previram plano de educação, ideia retomada novamente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB 4024/61. Esta lei atribuiu ao Conselho Federal de Educação (CFE) a tarefa de elaborar o plano nacional de educação. Dessa forma, em 1962, foi aprovado o primeiro PNE, “não sob a forma de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação” (MARTINS, 2014, p. 13).

Contudo, a concepção de plano de educação aprovado pelo CFE, conforme Saviani (2011, p. 165), se refere a fundos financeiros, mais especificamente aos fundos nacionais do ensino primário, médio e superior. Em face disso, a ideia de plano aprovado pelo CFE, “[...] ficou reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino”.

De acordo com Martins (2014) a Constituição de 1967, instituída pela ditadura civil-militar, retomou a obrigatoriedade do plano nacional de educação. Entretanto, “a competência para sua elaboração deixou de ser do órgão normativo da educação”

(MARTINS, 2014, p. 13), passando, então, para os órgãos de planejamento dos planos nacionais de desenvolvimento.

A Constituição Federal de 1988 previu a aprovação, através de Lei votada pelo Congresso Nacional, de um plano nacional de educação. O artigo 214 (grifos nossos), da referida Constituição, dispõe: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, *de duração plurianual*, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]”.

A LDB 9394/96, por conseguinte, no artigo 9, incumbiu a União a tarefa de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Já o artigo 87, determinou que “a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. Em vista disso, no dia 9 de janeiro de 2001, foi aprovada a lei 10.172 que instituiu o primeiro Plano Nacional de Educação através de uma lei.

Convém ressaltar que a CF/1988 previu que o plano nacional de educação teria *duração plurianual*, enquanto a LDB 9394/96, no artigo 87, como já citado, estabeleceu um período de dez anos para o plano nacional que foi aprovado em seguida. Em 2009, portanto, a Emenda Constitucional 59/2009, entre outras medidas, modificou a redação do artigo 214 da CF/1988 de modo a estabelecer o plano nacional de educação com duração de 10 anos, seguindo a redação da LDB de 1996.

Conforme previsto na legislação, o PNE 10.172, aprovado e sancionado por Fernando Henrique Cardoso, teve seu período de vigência iniciado em janeiro de 2001 e finalizado em janeiro de 2011. Em vista disso, o Governo Federal iniciou no ano de 2009 as conferências municipais, regionais e estaduais de educação, visando construir um documento síntese, este a ser finalizado na Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, de modo a servir de base para o texto do anteprojeto de lei do poder executivo para ser enviado ao Congresso Nacional, referente ao novo PNE.

A Conferência Nacional de Educação foi realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, tendo como tema central: *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. A CONAE envolveu amplos setores da sociedade civil, desde estudantes e professores da educação básica e superior, movimentos sociais, sindicatos, organizações empresariais, como foi o caso

do TPE<sup>93</sup>, os órgãos estatais, através das suas instâncias de poder e entes federados, tais como o Governo Federal, através do MEC, Congresso Nacional, os Estados e Municípios.

O Presidente Lula, ao participar do encerramento da CONAE, em 2010, reafirmou o compromisso do governo em acatar as diretrizes da conferência para a elaboração do projeto de lei referente ao PNE. Segundo a Exposição de Motivos 33/2010, do Ministério da Educação, o texto base do anteprojeto teve como pilares as “deliberações aprovadas pela CONAE”, das avaliações realizadas pelo MEC do PNE vigente na época e do “documento básico preparado pelo CNE<sup>94</sup>”. A partir desses documentos:

[...] produziu-se uma proposta preliminar do novo plano, encaminhada ao Ministro da Educação em maio de 2010. A fim de cumprir com sua missão, o corpo técnico e dirigente do MEC, assim como de seus órgãos vinculados, debruçou-se sobre esses estudos e documentos, apreciando cada uma das contribuições apresentadas, de modo a construir um documento que se aproximasse ao máximo dos anseios da sociedade (BRASIL, 2010a, E.M. 33).

Desse modo, o texto da Exposição de Motivos 33/2010, conclui que “A versão do Plano que ora é submetida à apreciação de Vossa Excelência é fruto, portanto, de uma construção coletiva de todos aqueles preocupados com a melhoria da qualidade da educação brasileira.”

O CNE, ainda em 2009, através da portaria CNE/CP nº 10/2009, divulgou o documento *Indicações Para Subsidiar a Construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*, também sugeriu que o governo federal levasse em consideração as deliberações da CONAE para efeito de elaboração do anteprojeto do PNE para ser enviado ao Congresso Nacional.

No cenário indicado, a construção do PNE deve levar em consideração as deliberações que serão tomadas na assembleia final da Conferência Nacional de Educação - CONAE, que ocorrerá em abril de 2010. Esta posição reflete a reverência que deve ser feita ao processo que está em desenvolvimento nas conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação. Nelas, a sociedade, por meio de entidades e associações, bem como de órgãos das diversas esferas e níveis do poder público, estão refletindo e analisando as demandas para os dois níveis de educação (básica e superior), em todas as suas modalidades e etapas. Ao final, todas as proposições serão apreciadas e votadas na assembleia geral da CONAE e se constituirão em ricas e importantes diretrizes para o PNE. (BRASIL, 2009b, p. 10).

Dessa forma, em dezembro de 2010, o Governo Lula enviou o Projeto de Lei (PL n. 8.035/2010) ao Congresso Nacional visando à aprovação do novo PNE para os próximos dez anos. Entretanto, vários intelectuais e organizações, tanto relacionados com a pesquisa

<sup>93</sup> Para Saviani (2014) os empresários da Educação não tiveram participação ativa no processo das conferências. Na verdade, eles canalizaram as forças no processo de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, ao pressionarem os parlamentares a votarem as emendas dos seus interesses.

<sup>94</sup> Texto disponível em : [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne\\_200809.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf).

acadêmica quanto aos movimentos sociais, denunciaram que o conteúdo do PL não refletiu as deliberações da CONAE, conforme o próprio governo havia se comprometido. Assim se manifestou, ainda em 2010, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>95</sup> (s/d):

No final do mesmo ano, o poder executivo apresentou sua versão para o Plano Nacional de Educação. A Campanha recebeu o texto de uma jornalista na noite anterior à solenidade marcada pelo governo para a divulgação de sua proposta para o novo PNE. Durante a madrugada, ele foi analisado pela equipe, que escreveu um posicionamento público enviado à imprensa no final da manhã seguinte.

Desse modo, conclui a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (s/d).

Assim, no dia 15, logo após a reunião com o presidente Lula e o então Ministro Fernando Haddad, inúmeras matérias traziam críticas ao texto. Os questionamentos eram pautados pela argumentação da Campanha, enviada no começo do dia e que mostrava que o Plano não respeitava as deliberações da CONAE.

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)<sup>96</sup>, também se manifestou, em 2011, contrariamente ao texto do governo federal, afirmando que o PL não levou em consideração o documento final da CONAE.

O Projeto de Lei (PL n. 8.035) apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, ora em tramitação na Câmara Federal, em Comissão Especial constituída para esse fim, não refletiu o conjunto das decisões da CONAE. Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n. 8.035/2010. Além disso, o referido projeto apresenta outros problemas que precisam ser identificados e resolvidos para que possamos aprovar no Congresso Nacional um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira. Dentre esses problemas, merece ser destacada a necessidade de maior organicidade entre as metas e as estratégias propostas, em sintonia com o documento final da CONAE. (OLIVEIRA et al., 2011, p. 484).

<sup>95</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999 no período que antecede a Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal) no ano de 2000. Participam da Campanha diversos intelectuais, professores, advogados, defensores do direito à educação, ambos relacionados ao campo progressista, além de Ongs, movimentos sociais e populares, tais como: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – Mieib; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará - CEDECA-CE; Centro de Cultura Luiz Freire – CCLF; Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA; AÇÃO EDUCATIVA; ACTIONAID. A campanha também mantém parcerias com outras organizações e organismos internacionais, como por exemplo: Unesco; Unicef; Instituto Natura; Instituto C&A; ONU/MULHERES. Ressalta-se que a CNDE teve importante papel no processo de tramitação do PNE no Congresso Nacional, focalizando sua luta, especialmente, nos temas em torno do financiamento da educação e no destino dos recursos financeiros em prol da educação pública, fato expresso na Meta 20 do PNE atual. Fonte: <http://campanha.org.br/>. Acesso em 03/01/2017.

<sup>96</sup> Texto escrito por integrantes da ANPED e professores de várias Universidades do país: DALILA ANDRADE OLIVEIRA, Presidente da ANPED, Universidade Federal de Minas Gerais; LUIZ FERNANDES DOURADO, Universidade Federal de Goiás; ANTONIO CABRAL NETO, Vice-Presidente da ANPED, Universidade Federal do Rio Grande do Norte; CARLOS ROBERTO JAMIL CURY, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA, Vice-Preseidente da ANPED, Universidade Federal de Goiás; JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO, Universidade de São Paulo; LÍVIA MARIA FRAGA VIEIRA, Universidade Federal de Minas Gerais; MARIA MARGARIDA MACHADO, Universidade Federal de Goiás; e NILMA LINO GOMES, Universidade Federal de Minas Gerais.



Leher (2014b), em entrevista concedida a Jéssica Santos, da revista *Ret-Sus*, também avalia que o texto do PL 8035, não representou as decisões coletivas, fruto da CONAE de 2010, especialmente no tocante ao Sistema Nacional de Educação<sup>97</sup> (SNE). O SNE, segundo o autor, embora impreciso, foi sugerido pela CONAE e completamente ignorado pelo governo.

As proposições gerais da 1ª Conae que deveriam servir de balizamento para elaboração do novo PNE, que, em tese, deveria ter sido aprovado em 2011, sofreram mudanças estruturais e essenciais. A principal divergência entre o que foi aprovado na 1ª Conae e o PL 8.035, apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, diz respeito à organização de um Sistema Nacional de Educação. A conferência indicou a necessidade de um sistema nacional articulado de educação. Apesar de apresentar um conceito impreciso sobre este sistema, havia a convicção de que o país tinha que avançar na ideia de ter um sistema organizado, estruturado e articulado de educação pública, e isso foi ignorado. Na realidade, a política do MEC tem como foco especializar a educação para diferentes tipos de público. [...]. (LEHER, 2014b).

Além do SNE, outro aspecto questionado pelos setores progressistas, e crucial para o futuro da educação pública, foi o tema do financiamento da educação. Quanto a este aspecto duas questões que constavam na CONAE de 2010 tiveram redações diferentes no PL 8035, e até contrárias ao que foi decidido na Conferência. O primeiro refere-se à destinação dos recursos para a educação. Na CONAE o texto é explícito ao defender que os recursos públicos sejam aplicados “exclusivamente nas instituições públicas de ensino.” (BRASIL, 2010b, p. 107). Já o PL 8035/2010 estabeleceu que os recursos públicos deverão ser aplicados na educação, sem especificar, portanto, a sua destinação, como previsto no seu Artigo 5º, em especial na meta 20: “Ampliar progressivamente o investimento público em educação [...]”. Nesse sentido, a educação aparece no texto do PL de forma abstrata, e, portanto, abre possibilidade dos recursos públicos serem direcionados tanto para a educação pública quanto à privada.

---

<sup>97</sup> Saviani, ao longo da sua militância em prol da educação pública, vem defendendo a importância de se criar um Sistema Nacional de Educação, como forma de garantir a universalização da educação básica e o fim do analfabetismo no país. Entre as suas obras sobre tal temática destacamos o texto elaborado inicialmente para subsídio da CONAE, em 2010, e transformado em livro, publicado pela Editora Autores Associados, cujo tema é: *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas*. Na concepção do autor, o texto da CONAE, em relação ao SNE, tem contradições e imprevisões quanto ao seu conteúdo, assim assegura Saviani (2014, p. 59): “Diferentemente de uma mera questão de linguagem, no entanto, o risco do enunciado referente ao sistema nacional articulado reside na sua eventual redução a uma função de simples articulador dos sistemas estaduais e municipais de ensino. Não. Isso não basta. É preciso ir além. É preciso instituir um sistema nacional em sentido próprio que, portanto, não dependa das adesões autônomas e a posteriori de estados e municípios. Sua adesão ao sistema nacional deve decorrer da participação efetiva na sua construção, submetendo-se, em consequência, às suas regras. Não se trata, pois, de conferir a estados e municípios, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional.”

O segundo aspecto diz respeito ao percentual do PIB para a educação. Na CONAE foi defendido o percentual de 10% para a educação pública.

Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições). (BRASIL, 2010b, p. 110).

No PL 8035/2010 o governo federal, previu que tal percentual fosse de 7% do PIB, como podemos perceber também na meta 20: “Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País”.

Saviani (2014), se referindo à expectativa criada pela CONAE em relação PNE, assim se posicionou:

No que se refere ao Plano Nacional de Educação, aparentemente a CONAE teria tido um impacto mais direto e imediato, uma vez que no final do ano de sua realização o governo enviou ao Congresso Nacional o projeto de PNE. Entretanto, esse projeto de certo modo frustrou as expectativas alimentadas com a CONAE, pois deixou bastante a desejar, inclusive não incorporando a meta aprovada dos 10% do PIB para a educação, ao fixá-lo em 7%. (SAVIANI, 2014, p. 104).

Em vista do exposto até aqui, percebemos, portanto, que o SNE e o financiamento da educação pública, tal como são sugeridos na CONAE, são aspectos fundamentais no oferecimento e garantia de uma educação pública de qualidade. O governo federal, contudo, ao enviar o PL modificando ou omitindo tais aspectos, criou obstáculos que comprometem o futuro da educação pública, assim afirmam aqueles setores que criticaram o texto do governo enviado ao Congresso Nacional.

Na verdade, conforme defendeu Leher, em entrevista a revista Ret-Sus, a essência do atual PNE são as parcerias público-privadas. O autor defende que “o plano, ao contrário do que defende o governo, fragmenta muito a educação e, sobretudo, compreende que a expansão dos ensinos Médio, Tecnológico e Superior deveriam se dar essencialmente por parcerias público/privadas — algo que a Conae desaprovou”. Quanto à relação pública e privada no âmbito das políticas educacionais em geral, inclusive do atual PNE, Saviani (2014, p. 105) é bastante incisivo ao afirmar que:

[...] a força do privado traduzida na ênfase nos mecanismos de mercado vem contaminando crescentemente a própria esfera pública. É assim que o movimento dos empresários vem ocupando espaços nas redes públicas via UNDIME e CONSED, nos Conselhos de Educação e no próprio aparelho de Estado, como o ilustram as ações do Movimento “Todos pela Educação”. É assim também que grande parte das redes públicas, em especial as municipais, vêm dispensando os livros didáticos distribuídos gratuitamente pelo MEC e adquirindo os ditos “sistemas de ensino” como “Sistema COC”, “Sistema Objetivo”, “Sistema Positivo”, “Sistema Uno”, “Sistema Anglo” etc. com o argumento de que tais “sistemas” lhes permitem

aumentar um pontinho nas avaliações do IDEB, o que até se entende: esses ditos sistemas têm *know-how* em adestrar para a realização de provas. É assim, ainda, que os recursos públicos da educação vêm sendo utilizados para convênios com entidades privadas, em especial no caso das creches.

Fica evidente, portanto, que o governo Lula, no âmbito da elaboração do projeto de lei que levou a aprovação do atual PNE, utilizou de duas estratégias distintas: primeiro, buscou construir um processo amplo, participativo e democrático, envolvendo vários setores da sociedade civil e política, expresso nos diversos momentos das conferências municipais, regionais, estaduais e nacional. Nesse aspecto, o governo Lula se diferencia do governo FHC, tendo em vista que no contexto de elaboração e aprovação do PNE 2001/2011, não houve um processo democrático e participativo, tal como ocorrido neste último período. Porém, em relação ao conteúdo, ou seja, a essência do PL 8035/2010 do atual PNE, o texto não refletiu os debates e decisões coletivas, “fruto, portanto, de uma construção coletiva de todos aqueles preocupados com a melhoria da qualidade da educação brasileira”, conforme o governo explicitou na EM 33/2010. Nesse sentido, o governo Lula, no contexto de elaboração do PNE atual, parece ter feito a opção de dialogar com outro setor da sociedade, o mesmo que já vinha orientando a política educacional nos últimos anos: os representantes do capital. Para a Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ADUFRJ) e o Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (COLEMARX), o Governo Federal, na prática, já havia adotado como parceiros prioritários para a elaboração das políticas educacionais do PNE atual as mesmas organizações do PDE.

[...] Afinal, os seus interlocutores privilegiados já estavam definidos. Como observou Saviani (2007), os parceiros preferenciais para a elaboração de políticas educacionais foram definidos desde a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este, criado pelo Decreto nº 6.094/2007, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Não por coincidência, o mesmo nome da organização criada por um grupo de empresários que compõe o Estado Maior do Capital, encobertos pelo manto da filantropia, que difunde a sua agenda para a educação pública em favor dos anseios do capital. Sem rodeios, o capital está organizado no movimento Todos pela Educação (TPE), que, em nossa apreciação, é o principal sujeito político da elaboração Do PNE (COLEMARX E ADUFRJ, 2014, pp 07-08).

Em síntese, a despeito de todo processo democrático e participativo, expresso nas diversas conferências organizadas tanto pelo governo federal quanto pelo Congresso, as propostas do PNE atual não refletiram o processo participativo, mas a aliança entre o governo e as organizações representativas do capital: TPE, CNI e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. Desse modo, podemos concluir, portanto, que o elaborador teórico do atual PNE são as organizações ligadas ao capital, como pode ser verificado nos artigos, metas e estratégias do PNE que examinaremos na sequência.

## 4.2 Os Artigos do PNE: formulações privatizantes

Na análise que se segue, da lei 13.005 que instituiu o Plano Nacional de Educação, levaremos em consideração os 14 artigos que compõem tal plano, tendo em vista que eles são os pilares das 20 metas e, juntamente com outros dispositivos jurídicos, norteiam as diretrizes da educação nacional para o período do decênio 2014-2024.

Em seu primeiro artigo o Plano estabeleceu que: “É aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE -, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.” O artigo 3º estipulou que o cumprimento das metas previstas no anexo da lei deverá ser dentro do prazo de vigência da lei do PNE. Já o artigo 6º determinou que no período de vigência do atual PNE a União deve promover pelo menos duas conferências nacionais de educação, considerando o intervalo de quatro anos entre elas, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, ambas coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação (FNE). A conferência nacional tem como tarefa avaliar a execução do PNE e, ao mesmo tempo, subsidiar na elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente. Foi previsto também, no artigo 12, que “até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE” o Poder Executivo devesse encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei referente ao PNE para o período seguinte.

As diretrizes que nortearão o plano nacional de educação foram estabelecidas no artigo 2º, no qual foram incorporadas algumas já previstas na CF/1988, especialmente do artigo 214, e acrescentadas outras novas, contemplando ao todo 10 diretrizes. Assim previu o artigo 2º:

- I – erradicar o analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria na qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB -, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos (as) profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Em seu artigo 7º a Lei do Plano se refere ao regime de colaboração entre os entes da federação, tal como é definido na CF/1988 e na LDB 9394/96, o qual tem como objetivo a garantia do cumprimento das metas e a execução das estratégias do PNE (Art. 7º) na forma de

compartilhamento de responsabilidade entre as esferas públicas. No artigo 8º o Plano estabeleceu que, no prazo de um ano após aprovação da lei do PNE, os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão elaborar ou ajustar os correspondentes planos de educação, de forma a se adequarem as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE. De forma similar, o artigo 9º previu que os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão aprovar, no prazo de dois anos após a publicação da lei que instituiu o PNE, leis específicas nos seus respectivos sistemas de ensino “disciplinando a gestão democrática da educação pública”.

Em relação a qualidade da educação básica, foi previsto no artigo 11 que o “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.” Foi previsto também que as avaliações da educação básica devem ser realizadas a cada dois anos, de modo a produzir “indicadores de rendimento escolar, referente ao desempenho dos estudantes [...]” através de exames nacionais de avaliação e de dados apurados a partir do “censo escolar da educação básica” (inciso I, § 1º) e “indicadores de avaliação institucional” (inciso II, § 1º). A lei previu ainda a utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (§ 2º), que será organizado pelo INEP (§ 4º, Art. 11). O parágrafo 2º do artigo 5º, por sua vez, previu que o INEP, durante a vigência do PNE atual, deverá divulgar a cada dois anos estudos que possibilitam aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano.

Além disso, o §3º do Art. 11, estabeleceu que os indicadores relativos ao §1º serão:

[...] estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

Ainda em relação ao artigo 11, o parágrafo 5º determinou que a avaliação de rendimento dos estudantes, conforme o inciso I do § 1º, deverá ser realizada diretamente pela União ou pelos sistemas de ensino de cada ente da federação. Neste caso, só seria possível mediante acordo de cooperação entre os entes federativos e a União, desde que seja assegurada a “compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.” (Art. 11, § 5º).

O acompanhamento do PNE e o cumprimento das metas serão monitorados e avaliados periodicamente pelas seguintes instâncias: Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação (FNE) (Art. 5º, incisos I, II, III e IV). Para a avaliação e o monitoramento do PNE esses órgãos terão como subsídios as informações disponíveis até o dia 25 de junho de 2014, data de aprovação do PNE, das seguintes fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior (Art. 4º). Além das informações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, conforme definiu o Caput do artigo 11. Ambas as informações serão organizadas e divulgadas, a cada dois anos, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), de acordo com o previsto no §2º do artigo 5º. Como veremos a seguir o Inep já divulgou dois documentos cujo objetivo era atender, justamente, os dispositivos do artigo 5º, parágrafo segundo.

Em relação aos recursos financeiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, de tal forma a garantir a execução das metas e estratégias previstas na lei do PNE, o §5º do artigo 5º, expõe que:

Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal.

Por sua vez, o artigo 10 estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão formular os respectivos planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais de maneira a garantir “dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégia deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução”. Em relação às fontes de financiamento da educação que possibilite a execução do conjunto do PNE, voltaremos a comentar a frente, especialmente quando trataremos da meta 20 deste plano.

Entretanto, o artigo 5º, no seu parágrafo 4º inaugura uma nova concepção de educação pública, na medida em que possibilita contabilizar como se fossem públicos os gastos com alguns serviços educacionais ofertados pela esfera privada.

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (Art. 5º, §4º).

Desse modo, o texto insere no próprio corpo da lei e não nas metas as parcerias público-privadas no tocante ao financiamento da educação. Primeiro, conforme o §4º do artigo 5º, o “investimento público em educação”, além da destinação prevista na CF/1988, no artigo 212 e no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pode ser aplicado também em “programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal”, ou seja, nas instituições de ensino superior privada que oferecem cursos na área de educação profissional e no PRONATEC, cujo principal beneficiado é o Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR e SESI). Antes mesmo da aprovação do PNE o governo federal já havia regulamentado a transferência de recursos públicos da educação para o Sistema S, conforme o artigo 6º da Lei de nº 12.513, de 12 de outubro de 2011, que instituiu o PRONATEC:

[...] a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4º desta Lei.

Ainda em relação à lei de nº 12.513, os artigos 6ºA e 6ºB, regularizam a concessão de bolsas para estudantes do ensino profissional superior privado e educação profissional de nível médio:

Art. 6ºA. A execução do Pronatec poderá ser realizada por meio da concessão das bolsas-formação de que trata a alínea *a* do inciso IV do caput do art. 4º aos estudantes matriculados em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, nas formas e modalidades definidas em ato do Ministro de Estado da Educação.

Art. 6º B. O valor da bolsa-formação concedida na forma do art. 6º-A será definido pelo Poder Executivo e seu pagamento será realizado, por matrícula efetivada, diretamente às mantenedoras das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, mediante autorização do estudante e comprovação de sua matrícula e frequência em sistema eletrônico de informações da educação profissional mantido pelo Ministério da Educação.

Em segundo lugar, o investimento público em educação a que se refere o §4º do artigo 5º, poderá ser utilizado para o pagamento de “bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior”. Assim, serão beneficiados os Programas Universidade para Todos (PROUNI) e Ciência sem Fronteiras, ou seja, as instituições privadas de ensino. Em terceiro lugar, o investimento público em educação poderá ser utilizado também para “os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de

educação especial”, ou seja, no FIES, Creches Beneficente e organizações filantrópicas voltadas para a educação especial, ambas administradas pela esfera privada.

Desse modo, visando beneficiar a educação privada, a despeito de toda luta em prol do investimento público exclusivo para a educação pública, conforme se verificou em torno da meta 20, a redação final dada ao §4 artigo 5º, ressignificou o sentido de educação pública. Essa ressignificação já vinha sendo defendido pela terceira via ao instituir outro tipo de relação entre o Estado e a iniciativa privada por meio das publicizações, expressas nas parcerias público-privadas. Conforme analisamos no capítulo 2, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), levou em consideração duas concepções diferentes relativo a saídas da crise estrutural pela qual o capital enfrenta, expressa a partir das ideologias: neoliberal e a terceira via.

A primeira defende a privatização direta das instituições estatais para o mercado. A segunda perspectiva (terceira via) defende outra relação entre o estado e o mercado, denominada de publicização, ou seja, a (res)significação do caráter da propriedade pública, em que alguns serviços, apesar de serem públicos, passam a ser ofertados pelos entes privados. Nesse rol de serviços públicos, encontram-se os serviços educacionais, tal como defende o documento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado:

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”. (BRASIL, 1995, p 13).

Assim, conclui o documento do Plano Diretor: “[...] Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (BRASIL, 1995, p 13).

Essa nova reformulação da relação entre a esfera pública e privada, ou seja, as parcerias pública-privadas, saíram do campo das intenções para o terreno concreto, haja vista que em 1998, no contexto da reforma do Estado brasileiro, foi aprovada a lei de nº 9.637/1998 que regulamenta as publicizações e as Organizações Sociais (OS). As OS, conforme a lei que a instituiu, é caracterizada como “[...] pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos



requisitos previstos nesta Lei.” (Art. 1º). A lei também regularizou o repasse de recursos financeiros do Estado para as OS (Art. 12).

Fica claro, portanto, que a lei que instituiu as Organizações Sociais no âmbito do serviço público em geral e a lei do PNE, no § 4º do artigo 5º, referente aos serviços educacionais, em particular, ambas se complementam, pois aquela normatiza o repasse de recursos públicos para as instituições privadas e esta permite que os recursos públicos específicos para a educação, de acordo com o que determinou a CF/1988, também pode ser gerido pelas instituições privadas sem fins lucrativas. As duas leis, portanto, criaram as bases para a expansão da mercantilização da educação pública brasileira.

Nesse sentido, é seguro afirmar que o PNE atual abriu espaço para se implementar no Brasil um novo tipo de mercantilização da educação, através das Organizações Sociais (OS). Trata-se de mais uma das tantas estratégias do capital para encontrar mecanismos de superação ou até mesmo de amenização dos efeitos de sua crise estrutural. Desse modo, podemos verificar com John Bellamy Foster que se trata, na verdade, de um fenômeno de caráter mundial, como podemos verificar na sua análise sobre a mercantilização da educação americana através das escolas *charter* e os *voucher*.

Para Foster (2013), devido à crise estrutural do capital a economia mundial desacelerou o seu crescimento, diminuiu a taxa de lucro, e as grandes corporações que dominam o mercado mundial foram obrigadas a procurarem novos mercados para os seus investimentos. Desse modo, setores importantes do estado foram privatizados, incluindo os serviços de educação, atendendo aos interesses das corporações, tendo em vista que elas encontraram no estado uma maneira de recuperar os investimentos perdidos no mercado tradicional.

Para o autor, o sistema de ensino americano surgiu na passagem do século XIX para o século XX, no mesmo período que se consolidava o capitalismo monopolista, expresso pelas fusões de grandes corporações, formando conglomerados de empresas sob a mesma administração. O sistema de ensino americano, portanto, corresponde ao surgimento do capitalismo monopolista.

A educação nesse contexto foi fortemente influenciada pelas corporações monopolistas e fundações filantrópicas. Porém a educação pública, através de professores, alunos e pais, organizados em sindicatos e movimentos sociais, resistiram através de muita luta às pressões das corporações monopolistas e os métodos de ensino defendidos por elas.

Para Foster (2013) até 1970, a luta em torno da educação, organizada pelos sindicatos de professores e movimentos sociais, não lograram êxito no tocante ao avanço da escola pública no sentido de se apontar para a emancipação humana, mas conseguiram manter a educação dentro da esfera pública.

Porém, a partir da década de 1970, em razão da crise econômica, especialmente a recessão que atingiu a economia mundial em 1974-75, o governo americano diminuiu o investimento em educação e, por conseguinte, aumentou o número de crianças pobres ou vivendo abaixo da linha da pobreza frequentando as escolas públicas. A resposta dada pelo governo americano “à deterioração das condições das escolas”, no contexto do neoliberalismo, marcado por cortes nos gastos sociais, “foi uma ênfase ainda maior nos padrões e avaliações” (FOSTER, 2013, p. 96). Nesse contexto, segundo o autor:

Escolas começaram a funcionar sob princípios mais corporativos, voltados para o mercado e foram cada vez mais privatizadas por meio da introdução de várias iniciativas conservadoras em defesa da *school choice*<sup>98</sup> (escolha escolar), incluindo *vouchers*<sup>99</sup> escolares e escolas *charter*. (FOSTER, 2013, p. 96 – grifos nossos).

Os *Vouchers* escolares são espécies de cheques fornecidos pelo governo para os pais custearem a educação dos seus filhos, tanto em escolas particulares quanto nas públicas. Já as escolas *charter* são instituições privadas que recebem dinheiro do governo para oferecer educação pública, sejam instituições públicas em que sua gestão foi transferida para a iniciativa privada, seja nas próprias instituições privadas. Assim explicita Foster (2013, p. 96 – grifos do autor).

Iniciativas em defesa dos vouchers escolares surgiram com a proposta de Milton Friedman – famosa em seu livro, de 1962, *Capitalism and Freedom* – para que o governo distribísse vouchers aos pais que equivalessem aos custos da educação pública de seus filhos, tornando possível enviá-los à escola de sua escolha. O principal objetivo era permitir que os fundos do governo subsidiassem a educação privada. Este foi um ataque direto à educação pública. Em contraste, as escolas *charter*, que são financiadas com recursos públicos embora sejam geridas privativamente, não mais dirigidas pelos distritos escolares, mas ainda tecnicamente consideradas como escolas públicas, constituíram o que veio a tornar-se uma aproximação mais sutil à privatização, surgindo nos anos 1980.

---

<sup>98</sup> Milton Friedman e Rose Friedman no livro *Livre para Escolher*, lançado no Brasil em 2015 pela Editora Record, defendem a School Choice (escolha pública), ou seja, que os pais ou as famílias possam escolher a escola para os seus filhos estudarem, independentemente de escola pública ou privada. Como forma de recompensar a falta de recursos financeiros das famílias, principalmente das mais pobres, os autores defendem os vouchers, de tal forma a garantir a livre escolha. Assim se posicionam: “Uma forma simples e efetiva de assegurar aos pais uma liberdade maior de escolha, ao mesmo tempo preservando os recursos atuais de financiamento, é um programa de voucher [...]” (FRIEDMAN, 2015, p.237).

<sup>99</sup> No caso dos Vouchers, além da experiência americana, o Chile, como foi um laboratório do neoliberalismo na América Latina, também implementou a política de vouchers na sua educação.

É importante ressaltar, segundo Foster (2013), que esse processo surgiu principalmente a partir da década de 1980, o qual foi organizado por uma “poderosa coalizão política conservadora”, liderada por grandes corporações econômicas e com o apoio do próprio governo na administração Reagan, contra as escolas públicas. Nos finais dos anos 1980 e início dos anos 1990, implementou-se mudanças mais radicais, através de “sistemas mais rígidos de padronização, responsabilização (accountability) e avaliação, apoiados por mecanismos coercitivo [...]”. (FOSTER, 2013, p. 97).

Em suma, as modificações da legislação educacional brasileira, especialmente as implementadas nas últimas décadas, visam, no geral, aprofundar a mercantilização da educação através da privatização e publicização das instituições públicas de ensino. Porém, esse fenômeno já vem se desenvolvendo em outras regiões do mundo, especialmente na América do norte, como é o caso dos Estados Unidos, e no Chile, país utilizado desde a década de 1970, após o golpe militar, como laboratório das políticas neoliberais na América latina.

#### **4.3 As Metas do PNE: dividindo as categorias para a análise**

O atual Plano Nacional de Educação foi dividido em 20 metas, acompanhada de 254 estratégias, com objetivos intermediários e finais a serem atingidos. As metas delimitam os objetivos a serem alcançados em cada dimensão da educação brasileira. As estratégias, por conseguinte, dizem respeito a forma pela qual a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, irão garantir o cumprimento de cada meta individualmente.

No tocante ao caráter das metas podemos dividi-las em dois grupos: metas quantitativas e qualitativas. As metas quantitativas dizem respeito, principalmente, à garantia do acesso, permanência e conclusão dos níveis de ensino. São metas que apontam para a universalização da educação básica e avanço sobre o ensino superior, assim como estabelece ações quantificáveis para as modalidades de ensino. As metas qualitativas, por conseguinte, dizem respeito à qualidade da educação básica ou superior. Para cada tipo de meta, portanto, foram previstos dispositivos diferentes que possibilitam aferir o seu cumprimento.

Apresentaremos a seguir as metas do PNE organizando-as em 04 grupos, levando em consideração as proximidades dos temas, tais como: etapas e modalidades de ensino da educação básica; ensino superior – graduação e pós-graduação; valorização dos profissionais da educação; e gestão democrática e financiamento da educação. No primeiro grupo,

organizaremos a análise das metas de 01 a 11<sup>100</sup>. No segundo grupo, do ensino superior, analisamos as metas 12, 13 e 14. Já no terceiro grupo, dos profissionais da educação, temos: Meta 15, Meta 16, Meta 17 e Meta 18. Por último analisaremos a gestão educacional (Meta 19) e o financiamento da educação (Meta 20).

Cabe ressaltar que a lei previu dispositivos que permitem aos órgãos do governo e as entidades da sociedade civil, o acompanhamento e monitoramento das metas do PNE. Conforme analisamos acima, o §2º do artigo 5º incumbiu ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a tarefa de elaborar e publicar estudos, a cada dois anos, que possibilita o acompanhamento e a execução das metas do PNE, utilizando informações divulgadas pelos órgãos do governo, de acordo com o caráter de cada meta: quantitativa ou qualitativa.

Em relação às metas de caráter quantitativo o artigo 4º do Plano previu que o Inep tomasse como referência na elaboração de dados “a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o Censo Demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei”. Isso implica que o Inep deve elaborar e publicar material que permita o acompanhamento e monitoramento das metas através dos dados obtidos pelos órgãos do governo elencados acima, os quais tenham sido publicados até o dia 25 de junho de 2014, data de sanção da lei do Plano.

No tocante às metas de caráter qualitativas, ou seja, aquelas que visam aferir a qualidade da educação, a lei do Plano determinou que o Inep organizasse os dados a partir de testes padronizados, obtidos pelas avaliações em larga escala, tais como: Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA; Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB; Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES.

Dessa forma, o Instituto, cumprindo os dispositivos legais do §2, artigo 5º do Plano, divulgou, em 2015, o primeiro documento intitulado *Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): Linha de Base*<sup>101</sup>. Após consulta pública e modificações propostas por entidades e estudiosos do documento, principalmente modificando a metodologia de alguns

---

<sup>100</sup> Não levaremos consideração necessariamente a ordem de exposição das metas do PNE. Analisaremos, por exemplo, a Meta 07 por último, tendo em vista que esta meta se refere a avaliação da educação básica, englobando todas as etapas e modalidades de ensino.

<sup>101</sup> Nesse documento as informações utilizadas servirão de referência para a análise do cumprimento das metas do PNE durante os seus dez anos de vigência. Dessa forma, foram utilizadas as informações dos seguintes órgãos: “a Pnad, de 2012; o Censo Demográfico, de 2010; o Censo da Educação Básica, de 2013; o Censo da Educação Superior, de 2012; e as informações sobre pós-graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), de 2013” (BRASIL, 2016, p. 17),

indicadores, além de acrescentar o avanço do cumprimento de algumas metas em 2014 e 2015, o Inep divulgou em 2016 o segundo documento referente ao monitoramento e acompanhamento das metas do PNE, intitulado: *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016*. Nesse sentido, o Instituto elaborou as informações a partir dos dados mais recentes divulgados na época, tais como:

Censo da Educação Básica, de 2015; Censo da Educação Superior, de 2014; Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), de 2013; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), de 2014; Censo Demográfico, de 2010; Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Estadiv/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2014; Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE, de 2014. As informações sobre pós-graduação são provenientes da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de 2014 (BRASIL, 2016, p. 13).

Ambas as informações obtidas, tanto em relação às metas quantitativas quanto as metas qualitativas, foram organizadas pelo Inep e acompanhadas pelos órgãos governamentais estabelecidos no Caput do artigo 5º do Plano. Tomaremos como referência, portanto, para a análise das metas do PNE, o relatório referido acima, divulgado pelo Inep em 2016.

Finalmente, apresentaremos a seguir o PNE, em que nesse momento nos restringimos a uma análise técnica das suas metas e estratégias. Essa análise, portanto, compreende a redação de cada meta, dos seus objetivos explícitos e implícitos, seguida dos indicadores que permitem o acompanhamento e monitoramento de cada meta individual, além de expor, de forma resumida, as suas estratégias.

#### **4.4 O PNE e as etapas e modalidades de ensino da educação básica.**

A educação básica e as etapas e modalidades de ensino foram objeto das primeiras 11 (onze) metas do PNE, em que se buscou articular esse nível de ensino com todas as suas etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e as modalidades de ensino, tendo como foco a universalização do acesso, permanência e conclusão de todos esses níveis, articulados com a garantia de qualidade aferida pelas avaliações externas. Segue, portanto, a exposição de cada meta, o resumo de suas estratégias e os respectivos indicadores.

A primeira meta tem como foco a Educação Infantil, conforme divisão das etapas de ensino estabelecida pela LDB 9394/96 que instituiu a Educação Infantil para as crianças de 0 a 5 anos (Art. 29), dividido em creches, para crianças de até 3 anos, e pré-escola, para crianças de 4 a 5 anos (Art. 30). Assim, a meta 01 defende:

universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste pne.

A meta 01 estabeleceu dois objetivos para a educação infantil. O primeiro objetivo se refere a pré-escola, o qual defende “universalizar, até 2016, a educação infantil para as crianças de 4 (quatro) a 5 (anos)”. O segundo objetivo diz respeito às creches, ou seja, o atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade. Para essa faixa etária o objetivo é ampliar a oferta em creches “de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos até o final de vigência” do PNE. Os indicadores de acompanhamento e monitoramento dessa meta são os seguintes:

- Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar).
- Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar) (BRASIL, 2016, p. 27).

De acordo com o Inep (BRASIL, 2016), em 2014, 89,6% da população de 4 a 5 anos frequentavam a escola. Dessa maneira, para que seja assegurada a universalização da educação infantil para essa faixa etária, ou seja, garantir que 100% das crianças de 4 a 5 anos sejam atendidas nas escolas, o percentual deve ser aumentado em 10,4% nos dois anos seguintes. Assim, o percentual a ser atingido em cada ano, em média, deve ser de 5,2%. O documento do Inep ressalta que de 2004 a 2014 o percentual dessa faixa etária saiu de 72,1%, em 2004, para 89,6%, em 2014, ou seja, um aumento de 17,5 pontos percentuais em 10 anos, equivalendo, em média, a 2,7 pontos percentuais por ano. Isso implica, portanto, que nos dois anos seguintes, 2014 e 2015, o percentual anual deve ser elevado acima da média anterior em 2,5 pontos para se atingir o objetivo da meta.

Em relação ao segundo indicador os dados do Inep (BRASIL, 2016) indicam que, em 2014, 33,3% da população de 0 a 3 anos frequentavam as creches. Assim, o percentual a ser alcançado durante os 10 anos restantes do PNE, para atingir a meta estipulada, é de 16,7%. Isso equivale aproximadamente a 1,7 pontos percentuais a ser alcançado por ano. Como na série histórica de 2004 a 2014 esse percentual cresceu uma média anual de 1,4 ponto percentuais, o aumento em relação a essa meta deve ser de 0,3% por ano.

Cabe ressaltar que dentro do regime de colaboração definido pela CF/1988, a qual distribui responsabilidades para os entes da federação no tocante a educação nacional, e a LDB atual, no seu artigo 11, a educação infantil é de competência dos Municípios. Dessa maneira, os objetivos da meta 01 são de responsabilidades dos municípios, assim como do ensino fundamental, tema da meta 02.

Como forma de garantir o cumprimento dos objetivos traçados pela meta 01 o Plano estabeleceu 17 estratégias. De modo geral, no âmbito das condições estruturais, foi

previsto a expansão das redes públicas de ensino infantil, construção e reestruturação de escolas, aquisição de equipamentos, avaliação, a cada dois anos, da infraestrutura física, quadro de pessoal, gestão, recursos pedagógicos e acessibilidade de todas as escolas de ensino infantil. Além disso, foi instituído a formação inicial e continuada dos profissionais da Educação Infantil, de forma a garantir progressivamente que em todas as escolas de ensino infantil os profissionais tenham formação superior. Nesse sentido, a estratégia 1.8, previu a “articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisas e cursos de formação para profissionais da educação” visando a “elaboração de currículos e propostas pedagógicas” de forma a incorporar “os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos.”

No tocante a faixa etária de 0 (zero) a 3 (anos), foi previsto que os entes federativos, em regime de colaboração, façam levantamento da demanda de creches, “como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta” (Estratégia 1.3). Ainda relação a oferta de ensino infantil para as crianças dessa faixa etária foi estabelecido, na estratégia 1.7, a “oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes” articulada com a “expansão da oferta na rede escolar pública.”

A meta 02 tem como foco a universalização do Ensino Fundamental de 09 anos para a população de 6 a 14 anos de idade. Desse modo, a meta referida previu: “[...] universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE”.

A meta 02, portanto, propõe dois objetivos, o acesso e a conclusão do ensino fundamental. O primeiro objetivo estabeleceu a universalização do ensino fundamental para toda a população de seis a quatorze anos. O segundo objetivo, por conseguinte, previu a permanência e a conclusão do ensino fundamental para, pelo menos, 95% da população que concluir essa etapa de ensino na idade recomendada, ou seja, aproximar a idade-série. Ambos os objetivos devem ser atingidos durante os 10 anos de vigência do atual PNE. Para o monitoramento desses objetivos, o Inep definiu dois indicadores:

- Indicador 2A: Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada<sup>102</sup>).

---

<sup>102</sup> Segundo o documento do INEP, a da taxa de escolarização líquida ajustada “permite verificar não apenas o acesso à escola de maneira ampla, mas sim o acesso ao EF especificamente, conforme expresso na própria Meta 2, que preconiza ‘universalizar o EF’, e não apenas universalizar o acesso à escola.” Acrescenta ainda o INEP que: “a universalização do acesso ao EF para a população de 6 a 14 anos deveria considerar não apenas as pessoas que estavam frequentando, mas também as que já tinham concluído essa etapa de ensino. Entre as

– Indicador 2B: Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído. (BRASIL, 2016, p. 51).

Em relação ao primeiro objetivo, já em 2014, o percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já concluíram o ensino fundamental atingiu 97,7%. Percebe-se, dessa forma, que o percentual do primeiro objetivo se aproximou da universalização, ou seja, de alcançar 100% já em 2014. No entanto, ao analisar a série histórica<sup>103</sup>, de 2007 a 2014, portanto, o intervalo de sete anos, a média de crescimento foi de apenas 0,3% ao ano. Isso significa que, se continuar a mesma tendência de crescimento da média anual da série anterior, em aproximadamente 7,5 (sete anos e meio) se atinge o primeiro objetivo da meta 02.

O segundo objetivo desta meta, que diz respeito a permanência e a conclusão do ensino fundamental para as pessoas que concluírem esse nível de ensino na idade recomendada, os dados apontam que, em 2014, 74,3% das pessoas de 16 anos tinham alcançado tal objetivo. Em 2004 esse percentual era de 58,2%. Durante a série histórica o aumento foi de 16,1 pontos percentuais, equivalendo a 1,6 pontos percentuais por ano. Como a meta é alcançar 95%, ou seja, aumentar 20,7 pontos percentuais nos próximos 10 anos ou aproximadamente 2 pontos percentuais por ano, isso implica que para se alcançar o objetivo final deve-se aumentar em 0,4% em cima da média anual do período anterior.

No tocante as formas pelas quais se conseguirão atingir os objetivos da meta 02 foram traçados 13 (treze) estratégias. Foram previstos propostas relacionadas com o direito e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos do ensino fundamental, a ser elaborada pelo CNE até o final de dois anos após aprovação do Plano, a base nacional comum curricular do ensino fundamental, mecanismo que garantem o acompanhamento individualizado dos alunos, atenção especial para os beneficiários de programas de rendas, assim como as populações do campo, indígenas e quilombolas.

A quinta meta, embora de caráter qualitativa, se relaciona com a educação infantil, objeto da meta 01 e os três primeiros anos do ensino fundamental, a qual se refere, em parte, a meta 02. A meta 05, portanto, tem como foco a alfabetização das crianças até os 8 (oito) anos de idade ou até o final do terceiro ano do ensino fundamental: “*alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.*”

---

peças que já tiveram acesso, incluem-se as que continuam estudando em etapas posteriores e as que não estão estudando, mas que já concluíram o EF.” (BRASIL, 2016, p. 52).

<sup>103</sup> Neste caso não leva em consideração os anos de 2004 a 2006, tendo em vista que em função da Lei de nº 11.274/16, o Ensino Fundamental passou a ser de 9 anos e não mais 8 anos do período anterior.



Para aferir a alfabetização das crianças dessa etapa de ensino, o Inep utiliza os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), levando em consideração os seguintes aspectos: a capacidade de leitura e escrita e o conhecimento matemático.

A ANA foi lançada em 2013 como um dos eixos integrantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído em 2012 pelo Ministério da Educação (MEC). Segundo o Inep a ANA emprega a mesma metodologia utilizada nas avaliações em larga escala<sup>104</sup>, as quais são estruturadas através de “matrizes de referências para cada avaliação ou exame, propondo, justificando e desdobrando o fenômeno a ser medido, a fim de orientar a construção dos instrumentos de medição e, quando for o caso, a elaboração dos itens.” (BRASIL, 2016, p. 118).

Os conteúdos ou os “determinados saberes” da matriz de referência ao serem aplicados, através dos testes padronizados, são organizados em uma escala de proficiência. No caso da meta 05, foram organizados três escalas de proficiência (leitura, escrita e matemática) visando aferir se os alunos estavam sendo alfabetizados, dentro do recorte realizado pela matriz de referência para o público avaliado. Neste caso, as escalas de proficiência se assemelham aos indicadores utilizados nas metas quantitativas.

Cada escala de proficiência é dividida em níveis e cada nível estabelece determinados conhecimentos/habilidades a serem adquiridos pelos estudantes, expresso em uma pontuação que possibilitam o acompanhamento “progressivo e cumulativo” dos alunos. A proficiência de leitura foi dividida em 4 níveis: Nível 01, até 425 pontos; Nível 02, maior de 425 até 525 pontos; Nível 03, maior de 525 até 625 pontos; nível 04 maior que 625. Desse modo, na avaliação da ANA realizada em 2014 os dados referentes a proficiência em leitura foram os seguintes: nível 01 - 22%; nível 02 - 34%; nível 03 - 33%; nível 04 - 11%. Esses dados mostram que a maioria dos alunos se concentram nos níveis 2 e 3 de leitura, ou seja, 67%.

A proficiência em escrita, por sua vez, foi dividida em 05 (cinco) níveis: nível 01 - menor que 350 pontos; nível 02 – maior ou igual a 350 e menor que 450 pontos; nível 03 maior ou igual a 450 e menor que 500 pontos; nível 04, maior ou igual a 500 e menor que 600 pontos; nível 05 maior ou igual a 600 pontos. Quanto a avaliação da ANA, em 2014, os dados da proficiência em escrita apontam o seguinte cenário: 12% dos estudantes se encontravam no nível 01; 15% no nível 02; 8% no nível 03; 56% no nível 04 e apenas 10% no nível 05.

---

<sup>104</sup> Faremos uma análise mais detalhada das avaliações externas posteriormente.

A proficiência em matemática foi dividida em 4 níveis: nível 01, até 425 pontos; nível 02, maior de 425 até 525 pontos; Nível 03, maior de 525 até 575 pontos; nível 04 maior que 575 pontos. Os dados da avaliação da ANA em 2014 aponta que 24% dos estudantes se encontravam no nível 01, 33% no nível 02, 18% no nível 03 e 25% no nível 04.

Diante de tal cenário, os municípios, como responsáveis pela educação infantil e ensino fundamental, tem a tarefa de alfabetizar todas as crianças até o 3º do ensino fundamental, ou seja, elevar os níveis de leitura, escrita e conhecimentos matemáticos para o nível 05. É oportuno ressaltar que as entidades fornecedoras de pacotes educacionais, as quais nos referimos no capítulo dois, produzem material direcionado justamente para a elevação desses níveis.

Nesse sentido, foram propostas 07 (sete) estratégias para a meta 05 visando elevar os níveis de leitura, escrita e de conhecimentos matemáticos, de tal forma a garantir a alfabetização até o terceiro ano do ensino fundamental. Se propôs, então, a estruturação de processos pedagógicos de alfabetização, articulando com estratégia desenvolvida já na pré-escola (com as crianças de 4 a 5 anos); qualificação e valorização dos professores; estabelecer instrumentos de avaliação nacional e periódico, específico para aferir a alfabetização das crianças (no caso o instrumento é a ANA), além de estimular os respectivos sistemas de ensino a criarem seus próprios instrumentos de avaliação, usando a mesma metodologia do sistema de avaliação nacional, de forma a permitir o monitoramento e acompanhamento da alfabetização no âmbito do município; estimular o uso de tecnologias educacionais na alfabetização de crianças; apoio a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e população itinerantes; formação inicial e continuada de professores visando a alfabetização de crianças, com o estímulo do uso das novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras.

A terceira meta do Plano tem como foco o ensino médio, etapa final da educação básica e de competência dos Estados e Distrito Federal, conforme determina a LDB 9394/96. Assim defende a meta 03 (três):

universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.

Esta meta também estabeleceu dois objetivos, que embora distintos, se complementam. O primeiro diz respeito a universalização, até 2016, do “atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos”. O segundo objetivo diz respeito à elevação

da taxa líquida de matrículas<sup>105</sup> no ensino médio para 85%, ou seja, adequar a idade do aluno com a série correspondente até o final de vigência do PNE. O primeiro objetivo se refere ao atendimento escolar da população entre 15 a 17 anos e o segundo é específico do ensino médio. Em síntese, a meta 03, além de defender a universalização do ensino escolar para a população de 15 a 17 anos, visa garantir também que 85% dessa população estejam cursando especificamente o ensino médio. Os indicadores selecionados pelo Inep para o monitoramento dos objetivos da meta 03 foram os seguintes:

- Indicador 3A: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica.
- Indicador 3B: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa (BRASIL, 2016, p. 74).

Em 2014 83,8% da população de 15 a 17 anos frequentavam a escola ou já tinham concluído o ensino médio. Como a meta é universalizar a população dessa faixa etária o percentual para ser atingido nos dois anos seguintes é de 16,2 pontos percentuais ou 8,1 pontos percentuais por ano. Entretanto, ao analisar a série histórica de 2004 a 2014 esse percentual foi o que menos evoluiu em comparação com os demais indicadores avaliados até o momento. Em 2004 79,8% da população entre 15 a 17 anos frequentavam a escola ou já tinham concluído o ensino médio. Ou seja, de 2004 a 2014 o aumento foi de apenas 4%. Isso significa que na média o aumento foi de 0,4% por ano. Se o aumento continuar nessa mesma tendência não se consegue atingir a meta 03 nem mesmo dentro da vigência do PNE.

Quanto ao segundo indicador, em 2014, 65,7% da população entre 15 a 17 anos frequentavam o ensino médio ou possuíam educação básica completa. Como o objetivo é alcançar 85%, durante os dez anos de vigência do PNE, é necessário, então, aumentar em 19,3 pontos percentuais ou 2,1 pontos percentuais por ano. Em relação à série histórica de 2004 a 2014 o aumento anual foi de aproximadamente 1,5 pontos percentual. Isso significa, portanto, que para se alcançar a meta final de 85% deve-se aumentar em 0,6% em relação a média anual do período anterior.

Foram propostas 13 estratégias para essa meta, se referindo aos seguintes aspectos: institucionalização de programa nacional de renovação do ensino médio, de forma a garantir currículos escolares flexíveis, permitindo conteúdos obrigatórios e diversificados,

---

<sup>105</sup> A taxa líquida de matrícula é determinada pela razão entre a quantidade de matrícula efetuada em determinada faixa etária (15 a 17 anos no caso específico) e o número total da população dessa mesma faixa etária. Digamos, por exemplo, que um determinado Município do Ceará tenha uma população de 3500 pessoas correspondente a faixa etária de 15 a 17 anos. Nessa mesma faixa etária foram matriculadas 2700 pessoas. A taxa líquida de matrícula (Tm) será calculada da seguinte maneira:  $Tm = 2700/3500 \times 100 = 77,14$ . Ou seja, neste caso, a taxa líquida de matrícula seria de aproximadamente 77% da população dessa faixa etária. Essa taxa expressa também a adequação do aluno na idade-série.

articulados com a ciência, trabalho, linguagem, tecnologia, cultura e esporte. Nesse caso, percebe-se a similaridade das ações propostas nessa estratégia com a Medida Provisória 746/16 que visa reformar o Ensino Médio, de tal forma a estabelecer uma base comum obrigatória e diversificada, estruturada no ensino da linguagem, matemática, ciências da natureza e humana, língua inglesa e formação técnica e profissional.

Além disso, foram previstos propostas relacionadas aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino médio, a ser elaborada pelo CNE até o final de dois anos após aprovação do Plano. Como forma de garantir o segundo objetivo da meta 03, ou seja, a correção idade-série foi proposta na estratégia 3.5 a criação de “programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado” de maneira a oferecer “aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade.” Ainda em relação ao segundo objetivo, foi previsto a universalização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), estruturado na matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio, de forma a permitir a comparação de resultados e a articulação dos dados do Enem com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A meta 06 se refere a educação em tempo integral da educação básica. Assim defende essa meta: “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.”

Essa meta trás também dois objetivos. Primeiro objetivo visa oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas. Segundo é atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica em tempo integral. Para essa meta foram estabelecidos dois indicadores.

- Indicador 6A: Percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral.
- Indicador 6B: Percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares<sup>106</sup> (BRASIL, 2016, p. 141).

---

<sup>106</sup> Para o MEC (BRASIL, 2016), as escolas em tempo integral devem ter no mínimo 07 (sete) horas/aulas. Essas horas/aulas podem ser oferecidas em processo de ensino e aprendizagem, conjugada com reforços escolares, atividades recreativas, esportivas ou culturais, conforme a estratégia 6.1 da meta 06. Assim, por exemplo, a escola que oferecer 5 horas/aulas de ensino e aprendizagem, mais duas horas/aulas de reforço escolar ou atividades esportivas, inclusive em praças, é considerada escola de tempo integral.

Como essa meta é de caráter quantitativo os cálculos utilizados e as análises tiveram como base o censo da educação básica, conforme estabelecido o artigo 4º do Plano. A série histórica utilizada pelo Inep corresponde ao período de 2009 a 2015.

Em 2015, último ano do censo da educação básica, 18,7% dos alunos da educação básica pública frequentavam as escolas de tempo integral. Em 2009 esse percentual era de apenas 5,6%. Portanto, na série histórica analisada, houve um aumento de 13,1%, equivalendo a 1,9 pontos percentuais por ano. Como a meta é atender, pelo menos, 25% dos estudantes da educação básica, até o final de vigência do PNE, se continuar a mesma tendência do período anterior em aproximadamente 08 anos atinge a meta estipulada.

Em relação ao segundo indicador, referente ao primeiro objetivo, ou seja, garantir 50% das escolas públicas em tempo integral, segundo os dados do Inep (BRASIL, 2016), no geral, esse objetivo já foi atingido, pois, em 2015, 52,4% das escolas estavam dentro desse critério. Entretanto algumas regiões da federação ainda não atingiram a meta. No norte e nordeste, por exemplo, em 2015, as metas estavam abaixo do previsto. No norte apenas 36,8% das escolas ofereciam educação em tempo integral, enquanto no nordeste esse percentual era de 47,2%.

Para alcançar essa meta foram propostas 09 (nove) estratégias. Foi previsto que os entes da federação, com o apoio da União, ofertassem educação em tempo integral utilizando atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, através, por exemplo, de atividades culturais e esportivas, de forma a garantir no mínimo 7 horas diárias na escola; construção e reestruturação de escolas com infraestrutura adequada para o atendimento em tempo integral, com prioridade nas comunidades pobres; instalações na infraestrutura das escolas de equipamentos que permitem o atendimento em tempo integral, tais como quadras esportivas, laboratórios, espaços para atividades culturais, bibliotecas, cozinhas, refeitórios, entre outros; estabelecer articulação entre a escola e espaços educativos externos, como centro comunitários, praças, parques, museus, teatros e cinemas; e oferecer educação no campo de tempo integral.

Ainda no âmbito das estratégias, é proposto a ampliação da jornada escolar dos alunos da educação básica pública em “entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.”(Estratégia 6.5).

A meta 08 se refere a elevação da escolaridade média de jovens na faixa etária de 18 a 29 anos, como podemos verificar a seguir.

e elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Podemos identificar, portanto, na oitava meta quatro objetivos. O primeiro e principal objetivo da meta 08 é elevar a escolaridade média dos jovens de faixa etária de 18 a 29 anos, de modo a atingir pelo menos 12 anos de estudo no último ano de vigência do PNE. O segundo objetivo é elevar a escolaridade média da população rural de 18 a 29 anos. O terceiro é elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres da população. Neste caso, a pobreza é medida através da renda domiciliar *per capita*. E o quarto e último objetivo é igualar a escolaridade média entre negros e não negros da faixa etária de 18 a 29 anos. Para monitorar esses objetivos o Inep definiu os seguintes indicadores.

- Indicador 8A: Escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade
- Indicador 8B: Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente na área rural.
- Indicador 8C: Escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres (renda domiciliar per capita).
- Indicador 8D: Razão entre a escolaridade média de negros e não negros na faixa etária de 18 a 29 anos. (BRASIL, 2016, pp. 191-192)

Em relação ao primeiro indicador, os dados do Inep indicam que em 2014 a escolaridade média, em anos de ensino, da população de 18 a 29 anos era de 9,9 anos. Isso corresponde que na média geral a população dessa faixa etária tem um pouco mais do que o Ensino Fundamental, ou seja, essa população, no geral, não chegou a concluir a educação básica. De 2004 a 2014 o aumento em média foi de aproximadamente 1,5 anos (um ano e meio). O objetivo, então, é elevar mais 2,1 anos de ensino na média geral até o final de vigência do PNE, para alcançar os 12 anos de ensino.

Em relação a população de 18(dezoito) a 29 (vinte e nove) anos residente na área rural os dados apontam que, em 2014, a média de escolaridade, em anos de estudo, era de 8,1 anos, abaixo da média da população da mesma faixa etária da área urbana, a qual atingiu 10,2 anos de estudo. O objetivo, portanto, é diminuir essa diferença até o final de vigência do atual PNE.

No tocante ao terceiro objetivo, os dados apontam que, em 2014, a média de escolaridade da população de 18(dezoito) a 29 (vinte e nove) anos que representam os 25% mais pobres era de 8 (oito) anos de estudo, enquanto para os 25% mais ricos a média atingida foi de 11,8 anos, ou seja, uma diferença de 3,8 anos de estudo. Em 2004 essa diferença era de 5,5 anos. Ao longo dos anos, portanto, essa diferença vem diminuindo, mesmo que de forma tímida.

O último indicador, que se refere à relação entre a escolaridade média dos negros e não-negros, os dados divulgados em 2014 apontam que a média de escolaridade dos negros era de 9,3 anos de ensino, já os não-negros essa média era de 10,7 anos de ensino, ou seja, uma diferença de 1,4 anos de estudo. A razão entre a escolaridade média de negros e não-negros da faixa etária de 18 a 29 anos era de 87,1%<sup>107</sup>. Ao analisarmos esses dados em 2004, verificamos um certo avanço, pois a diferença de escolaridade entre a população de negros e não-negros da faixa etária de 18 a 29 anos era de 1,9 anos de estudo, atingido uma razão de 79,6%.

Para essa meta foram previstos 06 (seis) estratégias. Assim se previu a implantação de programas e o desenvolvimento de tecnologias para correção de fluxos, de modo a permitir o acompanhamento individualizado dos alunos, especialmente dos estudantes com rendimento escolar defasado, além de programas de EJA que possibilite a identificação de alunos que estejam fora da escola e com defasagem idade-série; assegurar exames de certificação de conclusão dos ensinos fundamentais e médios de forma gratuita; incrementar busca de jovens fora da escola. A estratégia 8.4 previu também a oferta gratuita de educação profissional técnica através de entidades privadas e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

A nona meta se refere a educação de jovens e adultos. É importante ressaltar que a meta 09 tem como foco parcela significativa do público da meta 08, porém os objetivos são diferentes. Na meta 08, portanto, a finalidade era elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos. Já a meta 09 tem como foco a diminuição da alfabetização da população com 15 ou mais anos. Assim defende a meta 09:

elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.

A meta 09, portanto, estabeleceu dois grandes objetivos. O primeiro diz respeito a elevação da taxa de alfabetização da população acima ou igual a 15 anos de idade, de modo a atingir 93,5% até 2015 e a erradicação do analfabetismo absoluto<sup>108</sup> até 2024. O segundo se relaciona com a redução da taxa de analfabetismo funcional em 50% até a data de vigência do atual Plano, em 2024. Para monitorar esses objetivos o Inep estabeleceu dois indicadores.

---

<sup>107</sup> Neste caso, quanto mais o percentual se aproxima de 100% a escolaridade média entre os negros e não-negros diminui.

<sup>108</sup> O Inep (BRASIL, 2016) considera a elevação da taxa de alfabetismo e a erradicação do analfabetismo absoluto como sendo um mesmo objetivo, pois, na medida em que aumenta a taxa de alfabetização se avança sobre a diminuição do analfabetismo absoluto.

- Indicador 9A: Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade.
- Indicador 9B: Taxa de analfabetismo funcional<sup>109</sup> de pessoas de 15 anos ou mais de idade (BRASIL, 2016, p. 215).

Em relação ao primeiro objetivo, em 2014, 91,7% da população de 15 anos ou mais de idade se encontrava alfabetizada. Isso significa que, para atingir a meta, basta alcançar um aumento de 1.8 pontos percentuais em 2015. Entretanto, ao analisar a série histórica de 2004 a 2014, esse aumento anual tem sido na casa de 0,3 pontos percentuais por ano, sendo que nos último 4 anos o aumento da taxa de alfabetização foi praticamente zero.

No que diz respeito ao segundo objetivo da meta 09, segundo os dados do Inep (BRASIL, 2016), em 2014, 17,6% da população com 15 anos ou mais de idade eram analfabetas funcionais. Como a meta é diminuir esse número em 50% até 2024, ou seja, diminuir pela metade a taxa de analfabeto funcional, o percentual a ser atingido, portanto, é 8,8%. Na série histórica esse percentual saiu de 24,4% em 2004 para 17,6% em 2014, uma redução de 6,8 pontos percentuais em 10 anos, ou, aproximadamente, 0,7 pontos percentuais por ano.

Para essa meta foram previstas 12 estratégias, se referindo aos seguintes aspectos: a garantia de oferta gratuita da educação de jovens e adultos para todos que se enquadram no perfil da meta 09; implementar ações de formação de jovens e adultos; oferecer benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que participam de cursos de alfabetização; formação de jovens e adultos, nos ensinos fundamentais e médio, para a população privada de liberdade em todos os estabelecimentos penais; apoio técnico e financeiro para os projetos inovadores na área de educação e jovens e adultos; estabelecer parcerias com os empregadores públicos e privados visando garantir a alfabetização e ações de educação de jovens e adultos; inserir programas de capacitação tecnológica, de forma a articular os sistemas de ensino com a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, cooperativas e associações.

A meta 10 também se refere a educação de jovens e adultos, porém, com ênfase na forma integrada à educação profissional: “oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.” Dessa forma, a meta 10 tem como único objetivo a educação de jovens e adultos articulada com a formação profissional, visando preparar tal população para o mercado de trabalho. Como indicador para essa meta o Inep propôs o seguinte: “Indicador

---

<sup>109</sup> O Inep (BRASIL, 2016) considera analfabetismo funcional a população que frequentou a escola mais não concluiu os cinco anos iniciais do ensino fundamental.



10: Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional” (BRASIL, 2016, p. 235).

Os dados levantados pelo Inep (BRASIL, 2016) apontam que, em 2015, apenas 3% das matrículas da educação de jovens e adultos eram na forma integrada à educação profissional. Na série histórica, de 2004 a 2015, o aumento foi de apenas 2,6 pontos percentuais. Como a meta é atingir 25% das matrículas dessa modalidade, no período seguinte deve, então, aumentar em 22,4% para alcançar a meta estabelecida.

A meta 10 foi contemplada com 11 estratégias, versando sobre os seguintes assuntos: manutenção do programa nacional de EJA direcionado para a conclusão do ensino fundamental e a formação profissional inicial; expansão das matrículas na EJA de forma a articular a formação inicial e continuada dos trabalhadores com a educação profissional; implementar programa nacional de reestruturação de equipamentos visando a melhoria da rede física das escolas públicas que atuam na EJA integrada a educação profissional; implantar a diversificação dos currículos da EJA, de tal forma a permitir a articulação da formação básica e a preparação para o trabalho.

Ainda no âmbito das estratégias da meta 10 foi previsto a oferta pública de formação inicial e continuada direcionada para a EJA, em regime de colaboração entre os entes da federação “e com o apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade” (Estratégia 10.8).

A décima primeira meta tem como foco o aumento das matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio. Assim defende a meta 11:

triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.

Dessa forma, a décima primeira meta estabelece dois objetivos a serem alcançados. Primeiro objetivo é “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.” O segundo objetivo visa garantir que esse aumento seja de, pelo menos, 50% através da expansão do segmento público. Como indicadores o Inep apontou os seguintes:

- Indicador 11A: Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio.
- Indicador 11B: Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio na rede pública (BRASIL, 2016, p. 247).

Em relação ao primeiro indicador, em 2013, o número de matrículas absolutas em EPT de nível médio foi de 1.602.946. O foco principal da meta 11, portanto, é triplicar esse

valor, ou seja, em 2024 o total de matrículas na EPT de nível médio deve ser de 4.808.838 matrículas. Isso implica em um aumento de 3.205.892 matrículas na EPT de nível médio durante os 10 anos seguintes. Como em 2015 foi atingido 1.826.289 matrículas na EPT de nível médio, ficam faltando, portanto, 2.982.549 matrículas nessa modalidade de ensino.

Em relação ao segundo objetivo da meta é atingir, até 2024, 50% das matrículas na EPT de nível médio na rede pública. Como a meta é aumentar 3.205.892 matrículas na EPT de nível médio ao longo de 10 anos, comparando ao quantitativo de 2013, isso equivale a 1.602.946 matrículas exclusiva na rede pública. As outras 1.602.946 matrículas dessa modalidade podem ser ofertadas tanto na rede pública como na rede privada, conforme estabelece a estratégia 11.6.

ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

Além disso, a estratégia 11.7, previu o financiamento estudantil da EPT de nível médio no setor privado: “expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior.” Para garantir a qualidade, foi previsto na estratégia 11.8 a criação de um sistema de avaliação de qualidade da EPT tanto para as escolas das redes públicas quanto para as privadas

Foi previsto também, ainda nas estratégias da meta 11, a expansão das matrículas da EPT na Rede Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnológica, vinculando tal expansão com os arranjos produtivos, sociais, locais e regionais e a interiorização da educação profissional; expansão da oferta de EPT nas redes públicas estaduais de ensino; incentivar a oferta EPT de nível médio na modalidade de educação a distância.

A quarta meta se refere à universalização do acesso à educação básica e o atendimento especializado para a população de 04 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades. Assim defende a meta:

universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Dessa forma, a meta 04 define dois grandes objetivos para a educação inclusiva. Primeiro objetivo estar relacionado com a universalização do acesso à educação básica para a população de 04 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades. O segundo objetivo, por conseguinte, estabelece atendimento educacional

especializado para essa mesma população, de preferência na rede regular de ensino. Como indicadores para o monitoramento dessa meta o Inep definiu os seguintes:

- Indicador 4A: Percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola. (BRASIL, 2016, p. 98)
- Indicador 4B: Percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica. (BRASIL, 2016, p. 103).

O Inep (BRASIL, 2016) ressalta dois problemas relacionados ao primeiro objetivo da meta 04 que dificultam o seu acompanhamento. O primeiro está relacionado com a limitação das informações ligado a população que se refere a meta 04, tendo em vista que das pesquisas do artigo 4º da lei do Plano, somente o Censo Demográfico se relaciona com o público da educação inclusiva. Entretanto, o Censo Demográfico só é realizado em intervalos de 10 anos, sendo que o último realizado no Brasil foi em 2010. Por conta disso não é possível fazer a análise a partir de uma séria histórica. O segundo problema está relacionado com os diferentes conceitos utilizados pelo Censo Demográfico em comparação à LDB, ao PNE e ao Censo da Educação Básica.

Enquanto o Censo Demográfico identifica pessoas que não conseguem ou apresentam diferentes graus de dificuldade permanente para enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus, bem como pessoas que possuem alguma deficiência mental/intelectual permanente que limite suas atividades habituais, a LDB, o PNE e o Censo da Educação Básica identificam as pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação. (BRASIL, 2016, p. 98).

Em relação ao primeiro indicador, os dados do Censo Demográfico de 2010 apontam que entre a população de 4 a 17 anos que não “conseguiram ou tinham grande dificuldade para enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus, ou ainda possuíam alguma deficiência mental/intelectual permanente que limitava suas atividades habituais” 82,5% frequentavam a escola. Isso significa, portanto, que o Brasil terá que aumentar 17,5% o atendimento desse público. Porém, se levar em consideração que no intervalo de 2010 a 2014 houve algum avanço nesses dados, esse percentual de 17,5% deve ser menor para o intervalo estabelecido no PNE.

No que diz respeito ao segundo indicador os dados utilizados foram do Censo da Educação Básica<sup>110</sup> de 2015, possibilitando a comparação da série histórica de 2009 a 2015. Desse modo, em 2015, do total das matrículas da população a que se refere a meta 04, 88,4% eram em classes comuns da educação básica. De 2009 a 2015 as matrículas na educação

---

<sup>110</sup> O Inep (BRASIL, 2016) ressalta, também, que pelos dados do Censo da Educação Básica não é possível afirmar que as matrículas em classes comuns sejam na modalidade de atendimento educacional especializados, com salas de recursos multifuncionais ou algo do tipo.

básica desse grupo populacional cresceram 19,3%. Para atingir a meta de universalização é preciso aumentar o total dessas matrículas em 11,6%.

A meta 04 foi contemplada com 19 estratégias, as quais se referiam a temas relacionados com a infraestrutura das escolas, apoio pedagógico e financeiro até as parcerias público-privadas. Foram previstos, então, repasses complementares e suplementares ao FUNDEB para a rede pública que oferece atendimento educacional especializado, além de garantir recursos para a educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativas; implantar salas especializadas com recursos multifuncionais e promover a formação inicial e continuada de professores para o atendimento educacional especializado; programas de apoio que garantam a acessibilidade nas instituições públicas, de forma a assegurar acesso e permanência dos alunos com deficiência; estabelecer no segundo ano de vigência do PNE indicadores de qualidade e política de avaliação de instituições públicas e privadas que ofereçam educação especializada. A estratégia 4.17 previu as parcerias público-privadas visando garantir a ampliação das condições de apoio ao atendimento escolar integral das pessoas com algum tipo de deficiência. Além disso, no âmbito da formação continuada e de produção de material de apoio para a educação especial, a estratégia 4.18 também previu as parcerias do poder público com as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. Desse modo, no terreno da educação especial as estratégias do PNE apontam para convênios ou parcerias entre o poder público e as instituições privadas sem fins lucrativos, conforme já havia previsto o §4º do artigo 5§ do PNE em análise.

A sétima e última meta desse bloco, se refere a qualidade da educação básica de todas as etapas e modalidades de ensino. Nessa meta se projetou médias a serem alcançadas até 2021, ano comemorativo do bicentenário da independência do Brasil. Essa médias devem ser aferidas pelo IDEB. Assim defende a meta 07 (sete): “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb<sup>111</sup>”

**Tabela 7 - Médias Nacionais para o IDEB de 2015 a 2021.**

IDEB	2015	2017	2019	2021

<sup>111</sup> Conforme nossa exposição no terceiro capítulo, o IDEB é constituído por duas dimensões avaliativas: desempenho dos alunos, expresso nas médias de proficiências, e no fluxo escolar, medido através da taxa de aprovação, ambos obtidos pelos testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática aplicados nacionalmente pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Lei 13.005/2014.

Dessa forma, a meta 07 previu três grandes objetivos, sintetizados em: aumentar a média das avaliações dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio. Além disso, foram estabelecidas metas intermediárias, a serem alcançadas bianualmente, e meta final, tendo como data 2022. Para acompanhamento dessa meta o Inep estabeleceu três indicadores.

- Indicador 7A: Média nacional do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental.
- Indicador 7B: Média nacional do Ideb nos anos finais do ensino fundamental.
- Indicador 7C: Média nacional do Ideb no ensino médio (BRASIL, 2016, pp. 161-162).

Como a série histórica do Ideb foi iniciada em 2007, com a instituição do PDE, analisaremos, então, os dados do Ideb de 2007 a 2015, sendo que o Ideb de 2013 é a referência para a análise do PNE atual. Os dados da série histórica estão expostos na tabela abaixo:

**Tabela 8 - Notas do IDEB Referente à Educação Básica do Período de 2007 a 2015.**

IDEB	2007	2009	2011	2013	2015	2015*
Anos iniciais do E. Fundamental	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,2
Anos finais do E. fundamental	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	4,7
Ensino médio	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	4,3

Fonte: Brasil, 2016. \* Meta prevista no PNE

Em relação aos anos iniciais do ensino fundamental a média vem aumentando desde o início da série histórica. Em 2007 a média foi de 4,2 pontos e em 2015, 5,5 pontos, um pouco acima da meta estabelecida que era de 5,2 pontos. Esse crescimento também se refletiu nos anos finais do ensino fundamental. Para essa etapa de ensino, em 2007, a média atingida foi de 3,8 pontos e em 2015, 4,5 pontos, um pouco abaixo da meta estipulada de 4,7 pontos. Já em relação ao ensino médio o aumento durante a série histórica tem sido muito lento, sendo que desde 2011 houve estagnação nesse índice. Em 2007 a média atingida foi de

3,5 pontos e em 2015, a média foi de 3,7, ou seja, 0,6 pontos abaixo da média prevista. A medida provisória 746/16 instituída pelo governo federal, segundo o ministro da educação Mendonça Filho, visa, resolver os problemas justamente do ensino médio, suscitados pela divulgação do Ideb de 2015.

No PDE, conforme vimos com Saviani, o Ideb foi um dos carros chefes desse programa, o qual visava medir a qualidade da educação básica. No atual PNE, portanto, a qualidade da educação básica, medida pelo Ideb, também se apresenta como a principal meta a ser perseguida pelo Plano, pois, a meta 07 (sete), além de ter como foco todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica foi a meta que mais recebeu estratégias. Nesse sentido, foram previstas ao todo 36 (trinta e seis) estratégias, contemplando aspectos relacionados com a infraestrutura física, renovação curricular, incentivo ao uso de novas tecnologias da informação, gestão dos sistemas de ensino e escolar e recursos atrelados a resultados. Estabeleceu-se, então, no âmbito das estratégias da meta 07 (sete), a implantação de diretrizes pedagógicas e a base nacional comum para a educação básica; garantia de que até o quinto ano de vigência do PNE pelo menos 70% dos alunos da educação básica tenham alcançado nível suficiente de aprendizagem e que 50% tenham atingido o nível desejado, e até o final de vigência do atual PNE todos os alunos da educação básica tenham alcançado o nível suficiente de aprendizagem e 80% o nível desejado.

No campo da avaliação foi estabelecido, em colaboração com os entes da federação, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil dos alunos, dos profissionais da educação, da gestão, da infraestrutura das escolas e dos recursos pedagógicos. Ainda sobre a avaliação, foi proposto a incorporação do ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental e universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), além de incentivar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino como forma de orientar as práticas pedagógicas dessas instituições. Foi previsto também a divulgação bienal dos resultados do IDEB de todas as escolas e redes de ensino de forma a possibilitar o acompanhamento das metas do PNE tanto pelo governo quanto pelas organizações da sociedade civil. Em relação a esse aspecto, é importante ressaltar que um dos fundamentos defendidos pelo TPE foi a corresponsabilidade da educação, em que todos - escola (professores, gestão, funcionários), famílias, sociedade civil e estado-, assumissem cada um o seu papel na garantia da educação básica. Em vista disso, a estratégia 7.28 sugere uma aproximação com tais ideias do TPE ao defender a mobilização das “famílias e setores da sociedade civil” de forma a articular “a educação

formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos”, de maneira a “ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais”. Além disso, a estratégia 7.4 sugeriu a implantação permanente de autoavaliação das escolas da educação básica, por meio de processos semelhantes as avaliações nacionais. Foi instituído, também, o desenvolvimento de indicadores de avaliações específicos para a educação especial. No âmbito internacional foi enfatizada, na estratégia 7.11, a necessidade de melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações instituídas pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), de tal forma a atingir a média 438, 455 e 473 nos anos de 2015, 2018 e 2021, respectivamente. Para finalizar essa temática, a estratégia 7.32, previu o fortalecimento dos “sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino”, contando “com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação”. Tais aspectos têm como propósito a orientação das políticas públicas no âmbito da educação e as práticas pedagógicas, de tal forma a fornecer informações às escolas e a sociedade civil.

No campo pedagógico, foi previsto, na estratégia 7.12, o incentivo de práticas pedagógicas inovadoras, diversidade de métodos de ensino, acompanhados pelas tecnologias educacionais para uso no ensino infantil, fundamental e médio. Na estratégia 7.15, se previu a universalização do acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade até o quinto ano de vigência do PNE, e triplicar até o final da década a relação computador/aluno, de maneira a facilitar a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação. Foi previsto também pela estratégia 7.20 a universalização das “bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet.” Outro aspecto assegurado, ainda no campo das tecnologias da informação, foi a informatização integralmente das gestões das “escolas públicas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” Como forma de apoio pedagógico foi previsto a ampliação, para todos os alunos da educação básica, dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

No âmbito das condições básicas e fundamentais de funcionamento das escolas a estratégia 7.18 estabeleceu o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário, garantia de espaço para as práticas esportivas, o acesso a bens

culturais, artísticos, equipamento de laboratórios de ciências e a garantia de acessibilidade para as pessoas com deficiência.

Para a educação do campo, foram previstos, no âmbito das estratégias, ações que visam a garantia do ensino nas áreas rurais, levando em consideração as especificidades dessas regiões. Foi previsto, então, a garantia de transporte escolar para a educação do campo, especialmente para a faixa etária da educação escolar obrigatória, com financiamento adequado para tais fins, de forma a reduzir a evasão escolar do campo e o tempo médio de deslocamento. No âmbito dos currículos, foi previsto, pela estratégia 7.27, a elaboração de propostas pedagógicas e curriculares específicas para a educação do campo, levando em consideração as regiões e as comunidades tradicionais, tais como: comunidades indígenas e quilombolas. Os conteúdos devem levar em consideração os aspectos culturais correspondentes a essas comunidades, com o uso de materiais didáticos específicos, além de garantir o uso da língua materna das comunidades indígenas. Além disso, foi previsto a reestruturação da infraestrutura física e aquisição de equipamentos educacionais.

Por último, as estratégias se referiram, também, a questões de apoio técnico, financeiro e de gestão. Na estratégia 7.5, foi previsto a continuidade na execução dos Planos de Ações Articuladas (PAR), instituídos pelo PDE, como forma de garantir o cumprimento das metas estabelecidas para a educação básica e instituir estratégias de apoio técnico e financeiro à melhoria da gestão educacional, a formação de professores, ampliação e desenvolvimento de recursos pedagógicos e a melhoria da infraestrutura física da rede escolar. Porém, o apoio técnico e financeiro a que se refere à estratégia 7.5, foi condicionado, de acordo com a estratégia 7.6, ao cumprimento das metas intermediárias. Na última estratégia, foi previsto uma política de “estímulo às escolas que melhorarem o desempenho do IDEB, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar”.

#### **4.5 Sobre o ensino superior no PNE**

O ensino superior foi contemplado com três metas no atual Plano de educação, sendo que a metas 12 e 13 se refere, especificamente, a graduação e a meta 14 a pós-graduação. Analisaremos a seguir tais metas, esboçando os seus objetivos, indicadores e o resumo das estratégias relacionadas com cada meta.

A décima segunda meta tem como finalidade a expansão com qualidade das matrículas na educação superior em nível de graduação. Assim a meta 12 definiu:

elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro



anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.

Conforme o texto da meta 12 (doze) podemos identificar três objetivos quantificáveis. O primeiro se refere a elevação da taxa bruta de matrícula<sup>112</sup> na educação superior para 50% da população. O segundo objetivo se relaciona com a elevação da taxa líquida de matrículas<sup>113</sup> na educação superior para 33% da população de 18 a 24 anos. Esse objetivo tem como foco a população de jovens que, via de regra, acabaram de concluir o ensino médio. O terceiro objetivo, por sua vez, determina a expansão das matrículas do ensino superior nas instituições públicas, de forma a atingir, pelo menos, 40% do total de matrículas nas instituições de ensino superior públicas. Como indicadores de acompanhamento de cada objetivo o Inep definiu os seguintes:

- Indicador 12A: Taxa bruta de matrículas na graduação (TBM).
- Indicador 12B: Taxa líquida de escolarização na graduação (TLE).
- Indicador 12C: Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação (BRASIL, 2016, pp. 271-272).

Em 2014, segundo os dados do Inep (BRASIL, 2016), a taxa bruta de matrículas na graduação atingiu 32,1%. Em 2004 essa taxa era de 18,5%. Houve um aumento, portanto, de 13,6 pontos percentuais durante a série histórica. Esse aumento equivale, então, a média anual de 1,3 pontos percentuais. Se essa taxa de crescimento se mantiver durante os próximos anos, em 2024 atinge 45,6%, ou seja, abaixo da meta de 50% prevista inicialmente. Isso significa, portanto, que o governo deve criar estratégias para aumentar à média anual, em pelo menos, 0,5% a taxa bruta de matrículas em relação ao período anterior.

Ainda em relação ao primeiro indicador é importante destacar, conforme os dados do Inep, que a taxa bruta de matrículas das instituições privadas e públicas variou em torno de 17,2%. Ou seja, em 2014, a taxa bruta de matrículas nas instituições de ensino superior privada era de 24,7% e nas públicas era de apenas 7,5%. A variação da taxa bruta de matrícula das instituições privadas, durante a série histórica, variou 10,7%, enquanto nas instituições de ensino superior pública a variação foi de apenas 2,9%. Em suma, durante o período de 2004 a 2014 as matrículas nas instituições privadas de ensino superior cresceram em um ritmo mais acelerado do que nas instituições públicas. Além disso, esse indicador,

---

<sup>112</sup> A taxa bruta de matrículas (TBM) se refere a razão entre a quantidade total de matrículas realizadas em determinado nível de ensino (no caso ensino superior) e a população correspondente a faixa etária deste nível de ensino (no caso a população de 18 a 24 anos). O Inep ressalta que a “TBM na graduação, portanto, indica, aproximadamente (sem considerar as vagas ociosas), qual é a capacidade de absorção de todos os cursos de graduação do País em relação ao tamanho da população de 18 a 24 anos de idade.” (BRASIL, 2016, p. 273).

<sup>113</sup> Ver nota de rodapé de nº 105 da página 200.

portanto, permite também avaliar o grau de avanço da mercantilização da educação de nível superior.

O segundo indicador, de acordo com os dados do Inep (BRASIL, 2016), em 2014, a taxa líquida de escolarização na graduação atingiu 21,2%. Um aumento de 8,9 pontos percentuais em 10 anos, quando se considera a série histórica de 2004 a 2014. A média de crescimento anual desse período foi aproximadamente 0,9 pontos percentuais por ano. Caso se mantenha esse mesmo ritmo de crescimento no final de 2024 a taxa líquida de escolarização se aproxima de 30%, ou seja, 3 pontos percentuais abaixo da meta estabelecida.

No tocante ao terceiro indicador, que indica a participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação, os dados do Inep (BRASIL, 2016) apontam que, se considerar o percentual agregado de 2004 a 2014, a expansão do segmento público em relação ao privado foi de 20,7%. No entanto, conforme o Inep, a referência para esse objetivo são os dados de 2012. Nesse sentido, a expansão das matrículas na graduação do segmento público em relação ao privado foi de apenas 8,1%, ou seja, muito abaixo do percentual estimado que é de 40%.

Na meta 12 (doze) foram previstas ao todo 21 (vinte e uma) estratégias, das quais destacamos algumas a seguir: ampliação e interiorização do acesso à graduação, especialmente através da expansão da Rede Federal de Educação Superior e da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); estimular a oferta de vagas no ensino superior com prioridade para a formação de professores da educação básica, principalmente nas áreas de ciências e matemática; ampliação das política de assistência estudantil para os alunos das instituições públicas de ensino superior e garantias de bolsas para os estudantes das instituições privadas de ensino; estímulo a continuidade de cotas nas universidades públicas e privadas visando a diminuição das desigualdades; expansão do financiamento estudantil através do FIES; estímulo de créditos em atividades de extensão universitária; ampliar o atendimento de ensino superior para as populações do campo; garantir o apoio técnico e financeiro da União para estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais.

A meta 13 (treze), por sua vez, se refere a qualidade da educação das instituições de ensino superior. Assim previu a décima terceira meta:

elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.

Essa meta estabelece também 02 (dois) objetivos, tendo como foco principal a qualidade da educação superior. O primeiro objetivo diz respeito a elevação da qualidade da educação superior através da ampliação de mestres e/ou doutores de forma a atingir 75% dos docentes. O segundo objetivo é garantir que esse aumento seja, no mínimo, de 35% de doutores. Para esses objetivos o Inep estabeleceu os seguintes indicadores:

- Indicador 13A: Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior.
- Indicador 13B: Percentual de docentes com doutorado na educação superior (BRASIL, 2016, p. 301).

Conforme os dados do Inep (BRASIL, 2016), em 2014, 73,4% dos docentes da educação superior tinham mestrado ou doutorado. Esse dado, portanto, estar próximo do objetivo estabelecido de 75%.

O segundo indicador, os dados do Inep (BRASIL, 2016) de 2014 indicam que 35,5% dos docentes da educação superior já possuíam doutorado. Isso, significa, portanto, que a meta prevista de 35% já foi atingida ainda em 2014.

Para a meta 13 foram previstos 09 estratégias. Dentre as ações estabelecidas pelas estratégias, destacam-se as seguintes: aperfeiçoamento do Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES), de modo a fortalecer as ações de avaliação, regulação e supervisão; ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE; estimular a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciatura; e elevar o padrão de qualidade das universidades.

A meta 14 tem como finalidade a elevação do número de matrículas na pós-graduação, de forma a aumentar o número de mestres e doutores. Pelas suas características, a meta 14 é, de certa forma, uma complementação da meta 13. Assim ficou definida a décima quarta meta: “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores”.

Essa meta tem como objetivos o aumento do número de mestres, de maneira a atingir uma média anual de 60 (sessenta) mil mestres, e de doutores em que a média de titulação anual deve ser de 25 (vinte e cinco) mil. Para o monitoramento dessa meta foram definidos pelo Inep dois indicadores: “-*Indicador 14A: Títulos de mestrado concedidos*; – *Indicador 14B: Títulos de doutorado concedidos*” (BRASIL, 2016, p. 325).

O número de titulação de mestres nos últimos dez anos no Brasil tem apresentado uma tendência de crescimento. Em 2004 foram titulados 26.658 mestres, enquanto em 2014 esse número subiu para 51.527 titulações de novos mestres. Ou seja, em dez anos a quantidade de títulos de mestres por ano quase que duplicou. No entanto, a meta é alcançar 60

mil novos mestres por ano, ou seja, para atingir essa meta deve ser aumentado em, pelo menos, 8.473 novas titulação de mestres.

Acrescenta-se, ainda, que os dados do Inep apontam também para o crescimento de titulação de mestres na modalidade profissional. Em 2004 foram titulados 1.903 mestres na modalidade profissional e em 2014 foram titulados 5.925 mestres nessa mesma modalidade.

No caso de titulação de doutores se verifica-se crescimento similar ao de titulação de mestres no mesmo período analisado. Em 2004 foram titulados 8.093 doutores. Já em 2004, 17.048 novos doutores foram diplomados, ou seja, nesse período a titulação de doutores por ano mais que duplicou. Porém, tal crescimento ainda não atingiu a meta anual de 25 mil titulação de doutores. Outra questão a ser ressaltado é a concentração de titulação de doutores na região sudeste. Em 2004, 31% da titulação de doutores se concentrava nessa região. Em 2014, por sua vez, a região sudeste foi a responsável pela titulação de aproximadamente 67% de novos doutores.

Foram previstos ao todo 15 estratégias para a meta 14. Dentre as estratégias, destacamos as seguintes: expansão do financiamento da pós-graduação *stricto sensu*; financiamento estudantil por do FIES para pós-graduação *stricto sensu*; e expansão da oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* através da EAD.

#### **4.6 Formação e valorização dos profissionais da educação: o que diz o PNE**

As metas 15, 16, 17 e 18 versão, respectivamente, sobre a formação em nível de graduação e pós-graduação de professores, valorização profissional e garantia de carreira com de piso salarial, para os profissionais da educação básica. A seguir analisaremos, portanto, tais metas com suas respectivas estratégias e os indicadores que possibilitam o seu monitoramento.

A meta 15 (quinze) tem como foco a elaboração de uma política nacional de formação de professores da educação básica em nível superior, como podemos identificar a seguir:

garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

A meta 15 (quinze) tem como único objetivo a elaboração de uma política nacional de educação visando assegurar “que todos os professores da educação básica

possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.” Para o monitoramento dessa meta o Inep estabeleceu o seguinte indicador<sup>114</sup>: “– *Indicador 15: Proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento em que lecionam na educação básica*” (BRASIL, 2016, p. 347).

Segundo os dados do Inep, em 2015, a proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a disciplina que lecionam na educação básica foi de 52,5%. Se comparado aos anos anteriores essa proporção vem aumentando, pois, em 2013 e 2014 os dados mostram que 50,5% e 52,3%, respectivamente, das docências possuíam professores com formação superior compatível com a disciplina que lecionam na educação básica. Contudo, a proporção atingida em 2015 ainda é muito distante do que foi estipulado, tendo em vista que a meta é assegurar que *todos* os professores da educação básica “possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam”.

Foram previstos 13 estratégias para a meta 15, versando sobre os seguintes temas: financiamento estudantil para os cursos de licenciatura nas instituições de ensino privado, com amortização do saldo devedor pela docência na educação básica; estimular reforma curricular nos cursos de licenciatura e pedagogia, de forma a priorizar o foco no aprendizado do aluno e incorporar as modernas tecnologias de informação e comunicação; realizar cursos e programas especiais visando assegurar formação superior aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal; e assegurar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior para os profissionais da educação de outros segmentos, sem ser do magistério.

A meta 16 (dezesseis) tem como finalidade a formação de professores em nível de pós-graduação e formação continuada em sua área de atuação, conforme as necessidades e demandas dos sistemas de ensino.

formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

---

<sup>114</sup> Para o cálculo desse indicador o Inep faz o seguinte esclarecimento: “o cálculo do Indicador 15 considerou apenas os docentes com formação superior de licenciatura na disciplina que lecionam ou com bacharelado na disciplina desde que tenham curso de complementação pedagógica concluído. Além disso, para os professores em atuação na educação infantil (EI) e nos anos iniciais do ensino fundamental (EF), considerou-se que o curso de Pedagogia é a formação adequada para o exercício das funções de magistério. Essas considerações estão baseadas no indicador de adequação da formação do docente da educação básica, cuja metodologia é explicada na Nota Técnica Inep/Deed nº 20, de 21 de novembro de 2014.” (BRASIL, 2016, p. 347).

A meta 16 (dezesseis) tem como objetivos a formação em nível de pós-graduação para 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do PNE, e formação continuada para os profissionais da educação básica. Como indicadores para o monitoramento dessa meta o Inep definiu os seguintes:

- Indicador 16A: Percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu.
- Indicador 16B: Percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada (BRASIL, 2016, p. 363).

Ao longo da série histórica analisada de 2008 a 2015 o percentual de professores da educação básica com pós-graduação nas duas modalidades tem avançado, especialmente a partir de 2010. Em 2008, 24,6% dos professores da educação básica tinham alguma modalidade de pós-graduação. Em 2015 esse valor chegou a 32,9%, um aumento de 8,3 pontos percentuais. Como a meta é atingir 50% dos professores com pós-graduação, para os 09 (nove) anos seguintes, deve-se aumentar, então, 17,1 pontos percentuais para alcançar a meta estipulada.

Em relação ao segundo indicador da meta 16 (dezesseis), foi considerada a série histórica do período de 2012 a 2016 referente a formação continuada<sup>115</sup> de professores. Em 2012, 29,4% dos professores haviam realizado cursos de formação inicial. Já em 2015, esse valor aumentou para 31,4%, um pouco acima do primeiro ano da série histórica. Isso indica, portanto, que a meta de garantir a formação continuada para todos os professores da educação básica ainda estar muito longe de ser alcançada.

A meta 16 (dezesseis) contém 06 (seis) estratégias, se referindo aos seguintes temas: consolidar a política nacional de formação de professores da educação básica, de modo a definir diretrizes nacionais, áreas de conhecimento prioritários, instituições de formação e certificações; ampliação e consolidação do portal eletrônico visando subsidiar os professores da educação básica; e ampliação das bolsas de estudos para pós-graduação a todos os profissionais da educação básica.

A décima sétima meta tem como foco a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica.

[...] valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente<sup>116</sup>, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

<sup>115</sup> Segundo o Inep (BRASIL, 2016), nos anos anteriores a 2012 o Censo da Educação Básica considerava a carga horária mínima de 40 horas/aulas para a formação continuada de professores. Nos Censos a partir de 2012 a carga horária mínima considerada para a formação continuada de professores passou a ser de 80 horas/aulas.

<sup>116</sup> O Inep adota como escolaridade equivalente os profissionais que tenham 12 anos ou mais de estudos.

A meta 17 (dezessete) tem como único objetivo a valorização dos profissionais da educação básica, de forma a equiparar seu rendimento ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Para o monitoramento dessa meta o Inep definiu o seguinte indicador: “– *Indicador 17: Razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente*” (BRASIL, 2016, p. 383).

Entre 2004 e 2014, durante a série histórica, houve um aumento considerável na proporção entre o salário médio de professores da rede pública e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente. Essa razão passou de 59,3%, em 2004, para 81,6%, em 2014, um aumento de 22,3 pontos percentuais. Porém, ressalta o Inep (BRASIL, 2016, p. 385), que o aumento ocorrido nesse período, principalmente a partir de 2012, foi em função de dois fatores. Primeiro em relação ao aumento do salário médio dos professores de R\$ 178,17 em valores absolutos, equivalendo, portanto, a um aumento de 6,95% acima da inflação. Segundo, em razão da redução do salário médio dos não professores, de R\$ 20,54, equivalendo a uma perda de 0,61%, já descontado a inflação. Por outro lado, verifica-se que, não obstante o aumento ocorrido nesse período, o salário dos professores da rede pública de ensino tem uma defasagem em relação aos demais profissionais de escolaridade equivalente de, pelo menos, 18,4 pontos percentuais.

Para a meta 17 (dezessete) foram previstos apenas 04 (quatro) estratégias, contendo os seguintes aspectos: constituição de um fórum permanente, envolvendo os entes da federação e os representantes dos profissionais da educação, visando o acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial; implementar, em todas as esferas da federação, planos de Carreiras para os profissionais do magistério da educação básica; e ampliação da assistência financeira da União aos entes da federação para garantir uma política de valorização dos profissionais do magistério, tendo como referência o piso salarial nacional.

A meta 18 (dezoito), por sua vez, se refere a planos de Carreiras para os profissionais da educação básica e superior de todos os sistemas de ensino, como podemos verificar a seguir:

assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

A meta 18 (dezoito) contém dois objetivos. Primeiro é assegurar que, no prazo de dois anos, todos os sistemas de ensino garantam planos de carreira para os profissionais da

educação básica e superior pública. O segundo objetivo assegura que todos os planos de carreiras dos profissionais da educação básica pública tenham como referência o piso salarial nacional profissional instituído pela lei de nº 11.738/2008. Segundo o Inep (BRASIL, 2016) os indicadores de acompanhamento dessa meta ainda não foram desenvolvidos completamente. Desse modo, estar sendo criado um “sistema específico de coleta de informações junto aos entes federativos”, o qual estar sendo implantado pelo “Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) do Ministério da Educação e iniciou sua operação no ano de 2016, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC)” (BRASIL, 2016, p.397). As informações, portanto, ainda estão sendo coletadas junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Em vista disso os dados levantados sobre esses dois objetivos são parciais. Nesse sentido, os dados coletados até 2014 indicam que todos as Unidades da Federação já tinham implantados planos de Carreiras e Remuneração do Magistério (PCR), conforme a meta 18 e os dispositivos constitucionais. Em relação aos municípios, os dados são os seguintes: 4.966 municípios já implantaram planos de carreiras e remuneração do magistério; 575 municípios não tinham PCR; 03 municípios não informaram; 25 municípios não souberam informar; e um município se recusou a informar.

Porém, para o Inep (BRASIL, 2016) não é possível verificar a adequação desses planos às diretrizes educacionais nacionais, conforme os dispositivos legais: art. 67 da Lei nº 9.394 de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), do art. 40 da Lei nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb) e do art. 6º da Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional). Dessa forma, não se pode afirmar com precisão quantos municípios ou Unidades Federativas cumprem integralmente a lei do piso salarial profissional nacional, segundo o próprio governo federal.

Foram propostos para a décima oitava meta, 08 estratégias, as quais se referiam aos seguintes assuntos: garantir que até o terceiro ano de vigência do PNE, pelo menos, 90% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais da educação não docente sejam ocupantes de cargos públicos efetivos; realização de prova nacional, coordenada nacionalmente pelo Ministério da Educação, para concurso público de admissão dos profissionais do magistério da educação básica a partir do segundo ano de vigência do PNE; prever nos planos de carreira dos profissionais da educação licença remuneradas e incentivos para estudos, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*; e realizar anualmente, após dois anos de vigência do PNE, Censo dos profissionais da educação básica.



#### 4.7 As metas do PNE sobre Gestão democrática e financiamento da educação

Analisaremos a seguir, nas metas 19 (dezenove) e 20 (vinte), a concepção de gestão democrática da educação e o financiamento público da educação nacional do atual Plano de educação. Apresentaremos, portanto, as metas, seguida dos seus respectivos indicadores de monitoramento e as estratégias que as compõe.

A meta 19 tem como foco a gestão democrática das escolas públicas de todas as redes de ensino, associado a critérios de méritos e desempenhos. Assim previu a meta 19:

assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

A meta 19 tem como objetivo central a gestão democrática da educação, associado a critérios técnicos de mérito e desempenho. Além disso, prevê, como objetivo, a articulação entre a gestão democrática aliada ao mérito e desempenho com recursos e apoio técnico da União. Para os indicadores de acompanhamento dessa meta, o Inep (BRASIL, 2016) adotou como referência as estratégias 19.1, 19.6 e 19.7, as quais se referem, respectivamente, aos seguintes temas: escolha de diretores das escolas utilizando critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar; participação dos profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição dos conselhos escolares; e escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados. Os indicadores definidos, portanto, segundo tais critérios foram os seguintes:

- Indicador 19A – Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar (BRASIL, 2016, p. 419).
- Indicador 19B – Percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição do conselho escolar (BRASIL, 2016, p. 421).
- Indicador 19C – Percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados (BRASIL, 2016, p. 428).

Para a construção dos indicadores desta meta, conforme o Inep (BRASIL, 2016), foi utilizada a base de dados de um dos questionários utilizados no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), mas especificamente do questionário do Diretor das Prova Brasil e Aneb do ano de 2013.

Em relação ao primeiro indicador, levou-se em consideração as escolas que escolhem diretor utilizando os seguintes processos: apenas critérios técnico (seleção e concurso); apenas critérios de consulta pública (eleição); apenas concurso; critérios mistos,

tais como seleção e eleição, seleção e indicação; e apenas indicação. Desse modo, o processo que se enquadra dentro dos objetivos da meta 19 (dezenove) é o que utiliza o critério de seleção e eleição. Os dados, então, do Saeb de 2013, referente ao percentual de escolas segundo processo de escolha para ocupação do cargo de direção escolar, apontam para o seguinte cenário: apenas indicação – 45,6%; apenas eleição – 21%; processo seletivo e eleição – 12,2%; apenas concurso público – 7,6%; processo seletivo e indicação – 5,2%; outra forma – 5,2%; apenas processo seletivo – 3,3%. Ou seja, a meta de estabelecer a escolha de diretores das escolas públicas através de processo seletivo, levando em consideração os critérios técnicos e de desempenho, e eleição, via consulta pública à comunidade escolar, estar longe de ser alcançada, tendo em vista que, pelos dados do Inep (BRASIL, 2016), no Brasil todo, entre escolas dos municípios e das Unidades Federativas, apenas 12,2% utilizam os critérios estabelecidos. Além do mais, a própria ideia de escolher diretor de escola utilizando como um dos critérios o mérito e o desempenho por si só é problemática.

O segundo indicador, por sua vez, que diz respeito ao percentual de escolas públicas que contaram com a participação da comunidade escolar na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição do conselho escolar, segundo os dados do Inep, 89,1% das escolas afirmaram que houve algum nível de discussão envolvendo a comunidade escolar no desenvolvimento do projeto político-pedagógico e das escolas que tinham conselho escolar 63,4% tinham envolvido os profissionais da educação, pais e alunos na escolha dos seus conselheiros.

No tocante ao último indicador que busca captar o percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados, os dados são os seguintes: 90,3% das escolas recebiam financiamento do governo federal; 47,6% das escolas recebiam financiamento dos governos estaduais, incluindo o Distrito Federal; e 50% das escolas recebiam financiamento dos governos municipais. Além disso, a partir de 2013 foi possível captar informações relativas ao financiamento de empresas ou doadores individuais às escolas públicas. Desse modo, se constatou que 14,2% das escolas recebiam algum tipo de apoio financeiro de empresas ou pessoas individuais.

A meta 19 contém 08 estratégias, versando sobre os seguintes temas: escolha de diretores das escolas utilizando critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar; ampliação dos programas de apoio e formação de conselheiros escolares; incentivar a criação de grêmios estudantis e associações de pais; participação dos profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na

constituição dos conselhos escolares; escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados; e desenvolver programas nacionais de formação de diretores, incluindo prova nacional específica visando à definição de critérios mais objetivos para a escolha de diretores.

A vigésima e última meta do PNE tem como finalidade o investimento público em “educação pública<sup>117</sup>” de forma a atingir 10% do PIB até o último ano de vigência do PNE. Assim defende a meta 20:

[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

A meta 20 tem como objetivo central o investimento público em educação, tendo como referência o Produto Interno Bruto (PIB). Para acompanhar o monitoramento dessa meta o Inep definiu o seguinte indicador: “– *Indicador 20: Razão entre investimento público total em educação e produto interno bruto (PIB)*” (BRASIL, 2016, p. 439).

É oportuno ressaltar, conforme o Inep, que o investimento público em educação é analisado sob duas perspectivas: investimento público direto em educação e investimento público total em educação. O primeiro se refere a todos os recursos aplicados pelo setor público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na educação. O segundo se refere, além do investimento público direto em educação, a complementação das aposentadorias futuras dos profissionais da educação, recursos destinados a bolsas de estudos e ao FIES, e repasses ao setor privado. A proporção, portanto, utilizada para comparar o investimento público em educação em comparação com o PIB é o investimento público total em educação. Durante a série histórica, de 2004 a 2014, houve um pequeno aumento em termos percentuais no investimento da educação. Em 2004 foram investidos 4,5% em educação em relação ao PIB. Em 2014, esse investimento foi de 6%, um aumento de 1,5 pontos percentuais. Em números absolutos saiu de R\$ 149,2 bilhões, em 2004, para R\$ 343,8 bilhões, em 2014, um aumento de 230,43%. Segundo o Inep (BRASIL, 2016), o crescimento real do investimento em educação nesse período foi de 130,4%. Além disso, o Inep disponibilizou os dados referentes ao percentual do investimento público total em educação em relação ao produto interno bruto (PIB), por níveis/etapas de ensino durante toda a série histórica. Desse modo, ao analisarmos os dados referentes ao repasse de recursos públicos para a esfera privada nesse período temos o seguinte cenário: em 2004, foi investido 1,4% dos recursos públicos da educação na esfera privada. Isso equivale a um total, em termos absolutos, de R\$ 2,08 bilhões;

---

<sup>117</sup> Colocamos educação pública entre aspas, tendo em vista a ressignificação desse conceito conforme vimos quando analisamos as leis do PNE.

em 2014, foi investido 2,2% na esfera privada, equivalendo, em termos absolutos, no valor de R\$ 7,5 bilhões<sup>118</sup>. Esse aumento em percentual foi de aproximadamente 360%.

Voltando a meta 20, foi previsto que até 2019 o investimento público em educação pública deve ser de 7% do PIB. Como em 2014 o investimento público em educação era de 6%, fica faltando, portanto, 1% para atingir a meta de 2019. Considerando que em 2014 o valor do PIB era de R\$ 5,7 trilhões, os 7% do PIB, em números reais, equivale, em valores de 2014, a, aproximadamente, R\$ 399 bilhões. Um aumento de R\$ 55 bilhões em relação a 2014. Como a meta final é atingir 10% do PIB em 2024, o valor monetário estimado a ser alcançado, tendo como referência 2014, é de R\$ 570 bilhões de reais. Isso significa um aumento de, aproximadamente, R\$ 226 bilhões em comparação a 2014.

A meta 20 contabilizou 12 estratégias. Foram previstos, entre as estratégias, os seguintes temas: garantia de fontes para o financiamento da educação, conforme os dispositivos da CF/1988 e a LDB 9394/96; destinar recursos adicionais a manutenção e desenvolvimento do ensino proveniente da exploração do petróleo e gás; criar mecanismos de fiscalização dos recursos públicos destinados a educação pública; implantação, no prazo de dois anos de vigência do PNE, o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que será progressivamente reajustado até implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ); complementação da União aos entes federados quando estes não conseguirem atingir o valor do CAQi e, em seguida, o CAQ; e aprovação, no prazo de um ano, da Lei de Responsabilidade Educacional.

Convém ressaltar, que de acordo com o artigo 5º a única fonte nova de financiamento da educação prevista no PNE foi “a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural”. Entretanto, pesquisas do Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (COLEMARX) e da ADUFRJ apontam que essa fonte de financiamento é insuficiente para garantir a meta prevista de 10% do PIB para a educação. Leher (2014a) também adverte para a impossibilidade de alcançar a meta de 10% do PIB para a educação até o final da data prevista, haja vista que os *royalties* do petróleo incidem somente sobre 15% do petróleo extraído, contribuindo, no máximo, com 0,5% do valor previsto. Esse quadro é agravado com a crise que se abate sobre a Petrobrás e a possibilidade real de vendas de suas ações para a iniciativa privada.

---

<sup>118</sup> Esse valor não é computado o financiamento estudantil, bolsas de estudos e vendas de materiais para a iniciativa privada, como por exemplo, o livro didático.

#### **4.8 A mercantilização do setor educativo materializada no PNE: relação com as propostas dos agentes do capital**

Inicialmente destacaremos algumas semelhanças existentes entre o formato das metas do PNE com as metas do TPE. Primeira semelhança diz respeito ao caráter das metas. Assim como no TPE as metas do PNE se classificam em metas quantitativas ou qualitativas. Para o monitoramento das metas quantitativas o TPE e o PNE previram a utilização de indicadores obtidos das mesmas fontes de informação: PNAD/IBGE, Censo Demográfico e Censos da educação básica e superior. Do mesmo modo, para o monitoramento das metas qualitativas foram previstas também a utilização das mesmas fontes: Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no caso da educação básica. O PNE previu, além desses dois instrumentos, a universalização do ENEM no ensino médio e o SINAES para o ensino superior.

A segunda semelhança diz respeito aos prazos. Foram previstos para as metas do TPE e do PNE prazos finais e intermediários a serem cumpridos. Como vimos anteriormente, o processo de avaliação da educação é um fenômeno iniciado em décadas passadas, especialmente a partir da década de 1990, sempre na perspectiva de traçar metas para serem atingidas, em acordo com as determinações dos organismos internacionais. No caso do Brasil o SAEB foi implementado em 1990 e reformulado em 1995 e 2005.

No entanto, o TPE<sup>119</sup> inovou, em 2006, ao traçar metas finais, tendo como principal data 2022, e metas intermediárias. Nesse caso, o PNE também segue a mesma metodologia do TPE, tendo como a grande data, no caso da educação básica, 2022, ano de bicentenário do Brasil, para alcançar médias satisfatórias nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio. Mas também foram traçadas diversas metas do PNE para serem alcançadas de forma intermediária, ou seja, ao longo da execução do PNE. Ademais o Plano estabeleceu outra data final, além de 2022, que diz respeito ao fim de vigência do PNE, em 2024, em que algumas metas previstas tiveram os prazos estipulados até essa data.

Entretanto, a convergência entre as metas do PNE e os interesses dos representantes do capital não se restringe apenas ao formato, mas, principalmente, ao conteúdo. Vimos anteriormente que, no âmbito da elaboração das propostas do PNE atual, o governo federal contou como parceiro prioritário as organizações ligadas ao grande capital, as quais vinham determinando a política educacional nos últimos anos de acordo com a lógica

---

<sup>119</sup> Val salientar que no Plano de Ações da Declaração Mundial sobre Educação para Todos já se previa metas intermediárias e finais. Tudo indica, portanto, que o TPE faz uso da mesma metodologia de avaliação apontada pela Conferência de Jomtien.

do mercado, em detrimento das propostas fruto dos processos participativos propiciados pelo próprio governo. Dito de outro modo, as propostas do atual PNE tiveram como elaborador teórico o Todos pela Educação, no caso da educação básica, e a CNI e os empresários do ensino superior, no caso do nível superior. Apresentaremos a seguir, portanto, a relação entre as propostas do PNE e a política educacional defendida pelas organizações que representam o capital no âmbito nacional.

É importante sublinhar que a semelhança quanta a forma e o conteúdo das propostas educacionais das organizações do capital com as políticas educacionais estatais não iniciou no atual Plano, mas é um fenômeno que já podemos identificar na implementação do PDE, em 2007, conforme nossa análise no capítulo anterior.

Iniciaremos analisando a relação entre as metas do PNE e as metas do TPE no caso da educação básica. Posteriormente buscaremos estabelecer a relação entre as metas do PNE para o ensino superior e os interesses dos representantes do capital produtivo e comercial, ambos representados, respectivamente, pela Confederação Nacional da Indústria e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação.

Como vimos o TPE lançou, em 2006, 05 metas para a educação básica, as quais foram estipuladas prazos intermediários e finais e com indicadores de qualidade para cada uma delas. A primeira meta do TPE, de caráter quantitativa, tem como foco a universalização da educação básica para a população de 04 a 17 anos. Como indicador para esta meta o TPE propôs que “até 2022, 98% ou mais das crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar matriculados e frequentando a escola, ou ter concluído o ensino médio”. (TPE, 2014, p. 10). A meta de universalização da educação básica, tal como defendeu o TPE, aparece distribuída nas três primeiras metas do PNE atual, se não vejamos: A meta 01 do PNE tem como foco a universalização das crianças de 4 a 5 anos; a meta 02, por sua vez, tem como finalidade a universalização do ensino fundamental, de nove anos, para a população de 6 a 14 anos; por último, a meta 03 visa à universalização do atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos de idade. As metas 01 e 03 estipularam o prazo de dois anos após aprovação do PNE para o seu cumprimento, ou seja, 2016, já a segunda meta estipulou o prazo final para 2024, último ano de vigência do PNE. Dessa forma, do ponto de vista da universalização da educação básica, tanto a meta 01 do TPE quanto as metas 1, 2 e 3 do PNE tem a mesma finalidade – universalização da população de 4 a 17 anos-, além de utilizarem a mesma fonte de dados para o monitoramento das suas metas: PNAD/IBGE.

A meta 02 do TPE, por sua vez, tem como finalidade a alfabetização das crianças até os 08 anos, ou seja, assegurar que toda criança alcance os oito anos, que corresponde ao 3º ano do ensino fundamental, desenvolvendo as capacidades de leitura, escrita e conhecimento matemático. Como indicador para essa meta o Todos pela Educação estabeleceu que “até 2010, 80% ou mais, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura, escrita e matemática até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.” (TPE, 2014, p. 28). Assim como a meta 02 do TPE, a meta 05 do PNE também tem como finalidade assegurar a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, de tal forma a garantir que elas alcancem essa etapa de ensino desenvolvendo plenamente a capacidade de leitura, escrita e o conhecimento matemático. Conforme mencionamos no capítulo dois, a qualidade da educação defendida na Conferência de Jomtien, através da Declaração sobre Educação para Todos, se restringia, justamente, a garantia de leitura, escrita e conhecimentos matemáticos.

O TPE inicialmente teve dificuldades de acompanhamento da meta 02, fato que levou a elaborar, em 2012, juntamente com o Instituto Paulo Montenegro/Ibope, a Fundação Cesgranrio e o Inep, a prova ABC (Avaliação Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização). Porém, com a instituição pelo Inep da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), em 2013, o Todos pela Educação passou a utilizar os dados dessa avaliação para o acompanhamento da meta 02. A meta 05 do PNE também tem como base de dados a ANA, em que essa avaliação busca aferir se os alunos estão conseguindo proficiência em leitura, escrita e conhecimento matemático. Enfim, ambas as metas (meta 02 do TPE e meta 05 do PNE) tem a mesma finalidade e compartilham a mesma fonte de dados para o monitoramento dos seus resultados.

A terceira meta do TPE se relaciona, exclusivamente, com a garantia da qualidade da educação básica, como podemos identificar: “*todo aluno com aprendizado adequado à sua série*”. Como indicador de qualidade dessa meta o TPE estipulou que “até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é adequado para seu ano.” (TPE, 2014, p. 28), ou seja, o acesso e a permanência na educação básica (meta 01 do TPE) devem ser acompanhados de mecanismos que garantam a qualidade da educação de modo a permitir que os alunos aprendam os conhecimentos necessários a cada série ou etapa do conhecimento. De forma similar ao TPE, o PNE, na meta 07, tem como finalidade assegurar a qualidade da educação básica. Contudo, o PNE avança em relação aos indicadores do TPE, tendo em vista que no Plano, ao invés de estipular um objetivo geral para a educação básica, tal qual fez o TPE, foram previstos objetivos específicos para cada etapa do ensino, ou seja, foram estipuladas

metas intermediárias e finais para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e o terceiro ano do ensino médio. Ambas as metas (meta 03 do TPE e meta 07 do PNE) tem como fonte de dados para seu monitoramento o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), especialmente a utilização dos dados do IDEB.

A quarta meta do TPE tem como objetivo garantir que todo jovem tenha concluído o ensino médio até os 19 anos. Como indicador para essa meta foi determinado que “até 2022, 95% ou mais dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o Ensino Fundamental, e 90% ou mais dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o Ensino Médio” (TPE, 2014, p. 49). As metas 02 e 03 do PNE de certa forma se relacionam com a finalidade da meta 04 do TPE e seus indicadores, na medida em que, ambas as metas do PNE, além da universalização da educação, tem como finalidade “garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada”, no caso da meta 02 se referindo ao ensino fundamental, e “elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%”, no caso da meta 03. Ou seja, as metas 02 e 03 do PNE têm como finalidade, também, garantir que os alunos concluam os ensinos fundamentais e médios nas idades recomendada. Ora, alcançando a universalização da educação básica, objetivos das metas 01, 02, e 03 do PNE, e garantindo que os alunos concluam essa etapa de ensino na idade certa, objetivos das metas 02 e 03 do PNE, automaticamente se garante que todo jovem tenha o ensino médio concluído até os 19 anos, tal como defende o TPE. Para o monitoramento da meta 04 do TPE e das metas do PNE foram definidos como indicadores os dados da PNAD/IBGE.

A quinta e última meta do TPE se refere ao investimento em educação e a gestão educacional. Como indicadores, o TPE propôs apenas que “até 2010, mantendo-se até 2022, o investimento público em Educação Básica obrigatória deverá ser de 5% ou mais do PIB” (TPE, 2014, p. 60). É importante ressaltar duas questões. Primeira questão estar relacionada ao fato de que o TPE não especificou o destino para o financiamento da educação, ou seja, se os recursos públicos são específicos para a educação pública ou somente para a educação de forma genérica. Como vimos, na meta 20 do PNE é especificado que o financiamento público é destinado para a educação pública, muito embora a redação do §4º do artigo 5º redefiniu o conceito de educação pública, em que os recursos públicos podem destinados tanto para a educação pública quanto para a privada. O segundo elemento é que na meta 05 o TPE defende um percentual de 5% ou mais do PIB para o financiamento da educação até 2010. Porém, no início da tramitação do projeto de lei do PNE atual no Congresso Nacional o TPE passou a defender o percentual de 10% do PIB para a educação.



Quanto a gestão educacional, tanto o TPE quanto o PNE, definiram como critérios de gestão incorporar a lógica de gestão empresarial no âmbito das instituições públicas de ensino, escolas e secretarias de educação, materializados na escolha de gestores tendo como um dos critérios o mérito e o desempenho.

É importante ressaltar que a universalização e a busca de qualidade da educação básica faz parte de uma luta histórica dos trabalhadores e de setores progressistas da sociedade brasileira. Como vimos, a despeito dos limites, os Pioneiros da Educação Nova, em 1932, em forma de manifesto, lançaram as bases de um sistema nacional de educação visando garantir ensino público, gratuito e laico para todos, independentemente de questões sociais e econômicas. A luta continuou desde aquela época, tendo um importante impulso na década de 1980, até os dias atuais. Desse modo, de certa forma, a defesa da universalização da educação e as garantias de qualidade da mesma, defendida pelo TPE, a princípio, contemplam os objetivos históricos dos trabalhadores e setores progressistas.

Porém, como demonstramos, as metas e estratégias que se referem a educação básica do atual PNE, teve como principal elaborador o Todos pela Educação. No PNE atual, foi definido pela meta 07, que toda a educação básica, etapas e modalidade, seriam avaliadas pelo IDEB visando aferir a sua qualidade. Contudo, o caráter da qualidade da educação defendida pelo TPE e expressa no atual PNE, diz respeito a um padrão mínimo, o qual se reduz a duas disciplinas e ao recorte de conteúdos dessas disciplinas permitido pela matriz de referência, conforma veremos a seguir.

Contudo, é oportuno ressaltar antes, que tal procedimento já estava presente na reforma da educação implementada pelos organismos internacionais, na década de 1990, como mencionamos no capítulo dois. Vimos, portanto, que na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, fruto da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida, em 1990, na cidade de Jomtien, a qualidade da educação defendida nesse evento diz respeito a capacidade de leitura, escrita e conhecimento matemático adquirido pelo indivíduo durante a educação básica.

Desse modo, no PNE atual, a qualidade da educação básica, aferida pelas avaliações externas, se reduz aos testes padronizados sobre as disciplinas de português e matemática. No caso do português o teste visa aferir, principalmente, a capacidade de leitura e escrita dos indivíduos, variando de acordo com a idade e a série durante o ensino fundamental e médio. Em relação à matemática, o objetivo é aferir a capacidade de conhecimento elementar de matemática que cada indivíduo adquire durante a educação básica. As demais

disciplinas, portanto, são desprezadas ou secundarizadas pelos sistemas de ensino e as escolas, em que a ênfase do ensino recai sobre português e matemática, inclusive, concentrando a carga horária nestas disciplinas. Desse modo, os conhecimentos de humanas, ciências da natureza, arte, educação física, entre outros, são relativizados ou mesmo, quando possível, se modifica a legislação, para não tornarem mais obrigatórios, como aconteceu com as disciplinas de arte e educação física do atual ensino médio, em razão da MP 746/16 a qual já nos referimos.

Além disso, de acordo com o Inep (BRASIL, 2016), os testes dessas disciplinas são extraídos a partir de uma matriz de referência. Esta, por sua vez, é elaborada com base nas propostas curriculares nacionais específicas de cada área do conhecimento. Porém, a matriz de referência não engloba todos os conteúdos necessários à determinada etapa do conhecimento, mas consiste em um recorte de “determinado saberes”. Esse recorte, para o Inep, é necessário em função das “características do instrumento de mensuração, que possui número *limitado de itens*” (BRASIL, 2016, p. 118). Contudo, acrescenta o Inep: “alguns conhecimentos/informações não são selecionados para compor a matriz, mas certamente não poderão ser excluídos do processo de ensino e aprendizagem.” (BRASIL, 2016, p. 118). Ou seja, das propostas curriculares de determinada área do conhecimento, português ou matemática, por exemplo, são selecionados apenas “determinados saberes” ou habilidades para serem avaliados nos testes padronizados. O Inep ressalva, contudo, que os conteúdos ou conhecimentos que não forem selecionados “não poderão ser excluídos do processo de ensino e aprendizagem”.

Todavia, o que acontece na prática é justamente a exclusão dos conteúdos que não fazem parte da matriz de referência, tendo em vista que é ensinado nas escolas somente aqueles “determinados saberes” que são aferidos pelas avaliações externas. Isso explica, em parte, o fato de que vários municípios, conforme mencionamos no capítulo 02 (dois), contratam os serviços das empresas vendedoras de pacotes educacionais, muitas delas ligadas ao TPE. Esses pacotes educacionais contemplam desde formação de professores, para que estes ensinem somente os “determinados saberes”, apostilas e um conjunto de testes elaborados a partir da mesma metodologia das avaliações institucionais. Desse modo, a partir do treinamento dos estudantes os sistemas de ensino ou as escolas conseguem “melhorar” os números referentes a seus níveis de ensino. Nesse sentido, o sistema de ensino ou a escola que conseguir melhorar seus resultados nas avaliações externas, aliada com a melhoria da taxa de

aprovação, são considerados, para efeito legal e midiático, como instituições que garantem ou constroem ensino de qualidade.

Em suma, avaliamos positivamente a universalização da educação básica e a sua qualidade. No entanto, questionamos o caráter da qualidade da educação defendido pelo TPE e expresso no PNE atual, em que se restringe ao resultado da avaliação sobre duas disciplinas (português e matemática) e ao recorte efetuado sobre a proposta curricular dessas disciplinas, ou seja, os “determinados saberes”.

Acrescenta-se, ainda, sobre esse aspecto, que a CF/1988, no seu artigo 211, estabeleceu o regime de colaboração entre os entes federativos no oferecimento da educação, em que o papel da União, no tocante a educação básica, é apenas de forma suplementar. Porém, a ajuda financeira e técnica que a União dispõe para os Estados, Distrito Federal e Municípios, tende a serem condicionados ao cumprimento de metas estipuladas pela política educacional, inclusive pelo próprio PNE, conforme aponta a estratégia 7.36.

Em 2010, quatro anos após o seu lançamento, o TPE lançou juntamente com o terceiro relatório de acompanhamento de suas metas, 05 bandeiras para a educação básica, a saber: *melhoria da formação e carreira do professor; definição dos direitos de aprendizagem; uso pedagógico das avaliações; ampliação da oferta de Educação Integral; aperfeiçoamento da governança e gestão*. Tais bandeiras, segundo o TPE (2012), surgiram com a finalidade de acelerar a execução de suas metas.

Essas bandeiras também apareceram nas metas e estratégias do PNE atual, como mostraremos a seguir. No que diz respeito à educação em tempo integral, o TPE (2012, p. 79) sugere que “a melhoria da qualidade do ensino e do desempenho educacional está diretamente ligada à quantidade de conhecimento à qual os alunos são expostos ao longo da vida”. Diante disso, o TPE defende a escola em tempo integral, como forma de assegurar a universalização e a qualidade da educação básica, especialmente nas “áreas mais vulneráveis do País, como o campo e a periferia das metrópoles urbanas, a fim de equalizar as oportunidades educacionais” (TPE, 2012, p. 79). Por outro lado, a escola em tempo integral foi objeto da meta 06 do PNE atual, conforme nossa exposição acima. A estratégia 6.2, de forma similar ao TPE, defende a instituição, por parte do poder público, de “programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social”.

Em relação à “definição dos direitos de aprendizagem”, o TPE argumenta que apesar do país contar com instrumentos de avaliação em larga escala, como a Prova Brasil e o Ideb, e metas para as redes de ensino e as escolas, até aquele momento não tinha sido definidas as expectativas de aprendizagem dos alunos por série ou ciclo, ou seja, o currículo nacional comum. Por isso, segundo o TPE, as avaliações externas cobram algo que nunca foi previsto pelo poder público e nem alinhado antecipadamente com as escolas. Desse modo, “faz-se urgente, então, elaborar e adotar essas expectativas, para que as redes, escolas e os professores saibam a que objetivos precisam responder.” (TPE, 2012, p.78). Em face disso, o PNE, nas estratégias 2.1 e 3.2, determinou que o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federativos, deverá elaborar, até o final do segundo ano de vigência do PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental e médio, de maneira a garantir a formação básica comum. Igualmente, a estratégia 7.1 do PNE, definiu:

[...] estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;

Além disso, a estratégia 7.2 (alíneas a e b) determinou que até o quinto ano de vigência do PNE pelo menos 70% dos alunos da educação básica tenham alcançado nível suficiente de aprendizagem e que 50% tenham atingido o nível desejado, e até o final de vigência do atual PNE todos os alunos da educação básica tenham alcançado o nível suficiente de aprendizagem e 80% o nível desejado.

A “melhoria da formação e carreira do professor” foi outra bandeira defendida pelo TPE. Segundo o Todos pela Educação, o Censo Escolar de 2010 indicou que 13% dos professores do ensino médio não tinham formação adequada e, por outro lado, recebiam um salário 40% menor do que os demais profissionais com a mesma escolaridade. Diante de tal cenário em que se encontram os professores, argumenta o Todos pela Educação, dificilmente se consegue atingir as metas e estratégias traçadas para a educação. Desse modo, o TPE (2012) defende uma formação sólida do professor, a qual tenha como foco a relação da teoria com a prática e a aprendizagem do aluno e melhores salários, aliado com uma política de planos de carreiras. Vimos acima que as metas 15 a 18 do PNE visam justamente a formação em nível de graduação e pós-graduação dos professores da educação básica, valorização profissional e garantia de carreira com de piso salarial, para os profissionais da educação

básica. Porém, a valorização dos professores já aparece no PDE de 2007 com a instituição do Piso Nacional dos professores.

É importante ressaltar, portanto, que consideramos fundamental a formação, valorização e uma carreira digna para os profissionais da educação. Inclusive, esses aspectos fazem parte de uma luta histórica da categoria e de suas organizações. O que é emblemático, neste caso, é que setores ligados ao capital, de forma instrumentalista, entende que para melhorar o mínimo possível da educação, seguindo a teoria do capital humano, é necessário garantir melhores condições de trabalho para os profissionais da educação, traduzidos em uma formação acadêmica de qualidade e melhorias de salário e carreira. No entanto, é questionável o caráter da formação defendida pelas organizações do capital, tendo em vista que no próprio PNE é previsto que tal formação pode ser realizada pela educação à distância ou em instituições privadas financiadas pelo poder público. Desse modo, o PNE legitima uma prática iniciada em 2007, com a instituição do PDE, a qual a formação de professores tem se dado de forma superficial e aligeirada, principalmente através de cursos pagos em instituições públicas e privadas.

Ademais, é previsto, na estratégia 15.6 do PNE atual, a reforma curricular dos cursos de licenciatura e a renovação pedagógica, tendo como foco o aprendizado do aluno. Essa reforma tem como objetivo a divisão da carga horária em formação geral, formação na área do saber, didática específica e incorporando as modernas tecnologias da informação e comunicação. Em síntese, a formação de professores, segundo tais estratégias anunciadas pelo PNE, contribui, em última instância, para o reducionismo da formação do professor, fortalecendo as teorias que defendem a prioridade da prática docente sobre a teoria pedagógica, como podemos identificar, por exemplo, no Relatório Delors, um dos muitos documentos cuja origem remonta à Conferência de Jomtien.

No caso da valorização e carreira dos profissionais da educação já vem sendo garantida desde 2007 com a instituição do Piso Nacional dos profissionais da educação básica. Apesar dos avanços, o que vem acontecendo, sistematicamente, é a tentativa dos gestores (governadores e prefeitos), tendo apoio, inclusive, do Ministério da Educação e do próprio Congresso Nacional, de minimizar os impactos do piso dos professores na folha salarial, através da revisão anual do cálculo valor-aluno, em que diminui os recursos necessários para o pagamento dos profissionais da educação. Além disso, vários gestores estão implantando planos de cargos e carreiras de professores, conforme determina a lei do piso e o próprio PNE, estabelecendo critérios meritocráticos para o conjunto dos profissionais

da educação básica. Exemplo dessa política foi o caso do Ceará, em que o governador do Estado, em 2011, Cid Gomes, propôs, como forma de adequação a lei do piso, a progressão na carreira dos profissionais da educação básica, tendo como principal critério a melhoria do rendimento das escolas aferida pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) e o IDEB. Em função da greve que houve naquele ano, os professores conseguiram barrar de forma parcial<sup>120</sup> essa proposta do governo do Estado do Ceará. Embora em outras regiões do país o foco da valorização e o plano de cargos e carreiras continuam sendo definido pelos aspectos meritocráticos. Em suma, a melhoria na carreira, conforme defende os representantes do capital, expresso no PNE atual, seria condicionada ao alcance das metas estabelecidas.

Em relação a última bandeira do TPE, que diz respeito ao “*aperfeiçoamento da governança e gestão*”, o Todos pela Educação apoia a efetivação de normas que regulamente as responsabilidades dos municípios, estados e União. Em vista disso, segundo o Todos pela Educação, é necessário a elaboração de um Plano Nacional de Educação com metas e estratégias a serem cumpridas por cada ente federativo. Segundo o TPE (2012, .p. 79) “sem um regime efetivo, é inviável que grande parcela dos municípios atinja qualquer meta estabelecida”. Para garantir o cumprimento das metas educacionais pelos estados e municípios o TPE defendeu a aprovação de uma **Lei de Responsabilidade Educacional**. O TPE (2012, p. 19) argumenta que essa lei “deve estimular e incentivar o comprometimento dos governantes com o resultado do desempenho dos alunos e responsabilizar aqueles que descumprirem suas obrigações educacionais”. Desse modo, a estratégia 20.11 do PNE trata exatamente da aprovação de uma *Lei de Responsabilidade Educacional*, como podemos verificar:

[...] aprovar, no prazo de um ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;

---

<sup>120</sup> No Estado do Ceará existem duas progressões: vertical e horizontal. A progressão vertical diz respeito a mudança de nível no caso de obtenção, por parte dos professores, de títulos de especialização, mestrado e doutorado, podendo ocorrer a progressão em vários níveis de um única vez. A proposta do governo do Estado do Ceará era justamente diminuir o impacto dessa progressão na carreira dos professores. Devido a greve o governo voltou atrás nesse aspecto. Já a progressão horizontal é realizada anualmente, sendo que só é disponível para 60% dos professores e cada professor só pode progredir horizontalmente a cada dois anos em um único nível. Para essa progressão o governo utiliza como um dos critérios os resultados obtidos nas avaliações externas, como o SPAECE e o IDEB em cada escola, ou seja, continua utilizando critérios meritocráticos.

A *Lei de Responsabilidade Educacional*, defendida pelo TPE e apoiada, inclusive, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pode se reverter, caso seja aprovada pelo Congresso Nacional, em um instrumento de exploração e pressão por parte dos gestores sobre as gestões escolares e professores. Isso porque, o princípio da lei, segundo seus defensores, é garantir que os gestores (governadores e prefeitos) cumpram todas as metas determinadas pelo PNE sob o risco de sofrerem penalidades, inclusive, a inelegibilidade de seus mandatos. Porém, como mencionamos foi determinado no Plano a meta de 10% do PIB para a educação pública, até o final de vigência do PNE. No entanto, não foi previsto fontes<sup>121</sup> adicionais de financiamento capaz de atingir tal meta. Isso significa, portanto, que os gestores terão que cumprir metas, caso contrário serão penalizados, porém, sem previsões orçamentárias para tal objetivo. Desse modo, a tendência é a transferência de responsabilidade do cumprimento de algumas metas para as direções das escolas e, principalmente, os professores, em especial as metas que visam garantir a qualidade da educação básica, uma vez que as metas quantitativas dependem exclusivamente de recursos financeiros e apoio técnico do poder público. Neste caso o Ideb seria a forma de aferir se as redes de ensino e as escolas estão cumprindo as metas de qualidade da educação, conforme determina o PNE na meta 07. Enfim, a pressão sobre direção, coordenadores e professores tende a aumentar, principalmente na medida em que se aproximar das datas previstas para o cumprimento das metas definidas pelo Plano.

Outra forma dos gestores conseguirem atingir as metas é modificando a organização dos sistemas de ensino, como ocorreu com a medida provisória 746/16 que visa modificar, principalmente, o artigo 26 da LDB 9394/96. Essa MP foi lançada pelo governo federal em razão do resultado do último IDEB de 2015, divulgado pelo INEP, em que o ensino médio estagnou, ou seja, não atingiu a meta estipulada para aquele ano. A modificação prevista, portanto, conforme já apontamos anteriormente, consiste em garantir o ensino obrigatório de português e matemática nos três anos do ensino médio e flexibilizar as demais disciplinas no decorrer dos três anos, ficando a cargo dos sistemas de ensino estadual, distrital e municipal definirem. Ora, como as avaliações externas visam aferir somente a leitura, escrita e os conhecimentos matemáticos, a reforma do ensino médio, na verdade, diminuiu os conteúdos de outras disciplinas e garantiu prioridade para as duas disciplinas que são cobradas nos exames externos: Português e Matemática. Tudo indica, portanto, que a reforma do ensino médio visa aumentar o índice do Ideb, de forma atingir as metas do PNE.

---

<sup>121</sup> Segundo Leher (2014a) a única fonte nova de financiamento prevista no PNE foram os recursos provenientes da exploração do petróleo e gás (estratégia 20.3), porém, essa fonte não é capaz de garantir a estimativa prevista de alcançar 10% do PIB.

Em síntese, para o cumprimento de metas, sem previsão de recursos, os gestores para não serem enquadrado na Lei de Responsabilidade da Educação, tendem, de um lado, aumentar a pressão sobre as gestões escolares e professores e, por outro, implementar mudanças nos sistemas de ensino, sobretudo no âmbito da sua organização, tendo como objetivo atingir justamente os “determinados saberes” cobrados nas avaliações externas.

No âmbito do ensino superior, como demonstramos anteriormente, o governo federal buscou estabelecer parcerias com setores do empresariado visando reformar esse nível de ensino. No atual PNE o ensino superior foi tratado nas metas 12, 13 e 14. Em 2004 e 2005 a Confederação Nacional da Indústria e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação traçaram, em linhas gerais, a concepção de educação dos dois importantes setores da burguesia nacional para o ensino superior. Como vimos, esses dois setores tinham em comum o fato de que, no geral, defendiam a valorização do capital. Porém, tinham, também, concepções diferentes de educação, especialmente no que diz respeito ao papel do Estado como promotor, articulador e avaliador da educação.

Demonstraremos a seguir, portanto, de que forma a concepção de ensino superior, exposta nos documentos da CNI e do Fórum, se refletiram no atual plano de educação. Convém ressaltar, contudo, que várias das propostas enviada ao governo por essas organizações já foram contemplada sob forma de leis desde o ano de 2005.

De modo geral, a CNI defendeu no documento lançado em 2004, o aumento da escolaridade média da força de trabalho, seguida de melhoria de qualidade em todos os níveis, ampliação do número de matrículas no ensino superior e fortalecimento da universidade com o setor produtivo. Vimos, portanto, que algumas metas e estratégias do PNE visavam, justamente, a elevação da escolaridade média de determinada faixa etária, com garantias de qualidade do ensino. A meta 08, por exemplo, tinha como foco a elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de forma a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo. Cabe ressaltar que a população dessa faixa etária é a primeira a buscar emprego no mercado de trabalho.

No âmbito do ensino superior o setor produtivo através da CNI defendeu a expansão das matrículas do ensino superior, dando prioridade as instituições públicas de ensino federal e a área tecnológica. Na época a CNI defendeu a meta de elevação das matrículas de ensino superior de 9% para 30% da população em idade universitária, ou seja, elevar a taxa líquida de estudantes do ensino superior. De forma semelhante, o PNE atual, na



meta 12, tem como foco elevação da taxa bruta de matrícula no ensino superior para 50% e a taxa líquida para 33%.

Para alcançar tais objetivos a CNI propôs algumas estratégias. Primeiro, a Confederação defendeu a criação de cursos nas áreas tecnológicas direcionadas para as profissões emergentes, as quais decorriam de constante inovação. No PNE atual tal objetivo aparece na estratégia 12.2 e 12.4, em que se defende a ampliação da oferta de ensino superior na rede federal de educação superior e na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, priorizando a área de ciências e matemática e a inovação tecnológica. Foi proposto, também, pela CNI a parceria entre a Universidade e o setor produtivo, ou seja, com o mercado, como forma de elevar a taxa de matrícula no ensino superior. Desse modo, a estratégia 12.11, da meta 12 do atual PNE, tem como foco estabelecer a articulação entre formação, currículo, pesquisa e o mundo do trabalho e a estratégia 12.8, por sua vez, propõe a ampliação da oferta de estágio como parte da formação superior.

Ainda como estratégia que possibilita a elevação das matrículas no ensino superior a CNI propôs a ampliação da educação à distância através da Universidade Aberta do Brasil (UAB), buscando garantir qualidade e economia. O Fórum da Livre-Iniciativa na Educação também defendeu que o poder público e a esfera privada também façam uso da educação à distância. A UAB, conforme nossa exposição acima, já apareceu no PDE de 2007 como forma de garantir a formação inicial e continuada dos professores da educação básica e superior. De forma similar, o PNE atual, na estratégia 12.2, previu a ampliação de vagas no ensino superior pela Universidade Aberta do Brasil, além da rede federal de educação superior e a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

É importante ressaltar que o mercado da educação à distância no Brasil vem crescendo nos últimos anos, especialmente a partir da crise que assola o país. Segundo reportagem virtual no site da Folha de São Paulo<sup>122</sup>, divulgada em junho de 2016, em texto de Joana Cunha, a educação à distância passou a ser uma importante opção entre os cursos superiores, tende em vista que a crise diminuiu a renda dos brasileiros e, por isso, os cursos à distância se tornaram mais vantajosos. Para a autora da reportagem, essa modalidade de ensino se tornou mais resistente à crise. Segundo a reportagem, em 2003, 2,75 milhões de matrículas no ensino superior foram efetuadas na educação à distância. A previsão para 2017 é atingir 4,02 milhões de matrículas. Finalmente a reportagem aponta que gigantes do mercado de educação vêm sinalizando a possibilidade de se fundirem se tornando hegemônica

---

<sup>122</sup> Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1781529-educacao-a-distancia-cresce-apesar-da-crise-veja-graficos.shtml>. Acesso em 28/02/2017.

no setor de educação à distância, como é o caso da Kroton, a maior do mundo no mercado educacional, a Ser Educacional, uma das dez maiores, sinalizaram em se juntarem a Estácio.

Por último, a CNI defendeu que o governo federal, através do MEC, atue na educação superior nas funções de promover, articular, delegar e avaliar as IES públicas e privadas visando garantir um mínimo de qualidade no ensino. Em vista disso, foi lançado no Brasil, ainda em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. No atual PNE o SINAES é objeto da primeira estratégia da meta 13, o qual defende: “aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão”. Vimos que os empresários da educação, representados pelo Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação, são contrários da ideia do MEC ser, ao mesmo tempo, promovedor e regulador da educação pública e privada.

O Fórum defende, também, que o poder público financie a educação dos estudantes nas instituições de ensino superior privada utilizando, para isso, dois argumentos. Primeiro, o Fórum defende que a maioria das vagas no ensino superior é oferecida pelas instituições de ensino superior privada. Segundo, devido o desemprego os estudantes não estão conseguindo pagar as suas mensalidades. Daí o Fórum sugeriu que além do PROUNI é necessário outra forma de financiamento e de apoio ao estudante, de forma a garantir o acesso, a permanência e a conclusão do ensino superior nas instituições de ensino superior privada. Em vista disso o governo implantou o PROUNI e, no âmbito do PDE, reformulou o FIES de acordo com os interesses das instituições de ensino superior particular.

O PNE, atual, seguindo essa mesma perspectiva apontada acima, visando garantir a meta de expansão das matrículas no ensino superior propôs como uma das estratégias a ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil (estratégia 12.5), direcionado para os estudantes egressos de escola pública, afrodescendentes e indígenas e com deficiências. Essa ampliação deve ser feita através do FIES e PROUNI. No âmbito da formação dos professores foi previsto no PNE, inclusive, financiamento estudantil para os cursos de licenciatura com previsão de amortização da dívida do financiamento caso os licenciados optarem pela docência efetiva na rede pública de educação básica.

Além da graduação o Fórum defendeu, também, o financiamento de pesquisa no âmbito da pós-graduação das instituições de ensino superior privada, como podemos verificar a seguir:

- a) *novas fontes de recursos para que a pesquisa se desenvolva no ambiente das universidades privadas;*
- b) *estímulos para aumento da demanda por pesquisa básica*

e desenvolvimento científico e tecnológico por parte dos setores produtivos; c) condições alternativas que suportem a manutenção de quadros docentes qualificados em atividades de pesquisa (titulados e em regime de tempo integral). (p. 27 – grifos nossos).

A meta 14 do PNE, por sua vez, contempla exatamente tais objetivos dos empresários da educação na medida em que assegura o aumento do número de matrículas na pós-graduação stricto sensu através do financiamento estudantil por meio do FIES, como previsto na estratégia 14.3.

Além da similaridade das metas do PNE com os objetivos traçados pelos representantes do capital, como esboçamos acima, o conjunto de estratégias do PNE também reforçam a nossa tese de privatização da educação pública expresso no atual plano. Já na educação infantil se prevê a privatização da educação ao institucionalizar as entidades privadas de educação infantil, as chamadas “entidades beneficentes de educação infantil sem fins lucrativos”, como umas das ofertantes de educação infantil para o público de 0 (zero) a 3 (três) anos, como previsto na estratégia 1.7. De forma similar, para a educação inclusiva a estratégia 4.17 estipulou a efetivação de convênios entre as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos com o poder público visando garantir o apoio ao atendimento escolar integral das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

As entidades privadas de serviço social e de formação profissional, ambas vinculadas ao sistema sindical, ou seja, o Sistema S, outra variante do ensino privado, foram definidas como uma das ofertantes da educação profissional técnica (estratégia 8.4), da educação de jovens e adultos no modalidade integrada à educação profissional (estratégia 10.8) e educação profissional técnica de nível médio (estratégia 11.6). Além disso, a estratégia 11.7, previu a expansão do financiamento estudantil à educação profissional técnica de ensino médio ofertada em instituições de ensino superior privada.

Em síntese, tanto os artigos quanto as metas e estratégias do PNE atual visam atender, em última instância, os interesses do capital. Primeiro, pelo fato de incorporar a lógica do mercado na educação ao transpor a ideia de cumprimentos de metas, com prazos estipulados, assim como ocorre na gestão empresarial, além de estabelecer a gestão dos sistemas de ensino e das escolas a partir da incorporação da administração gerencial. Tal como ocorre nas empresas, as metas traçadas no PNE são aferidas por instrumentos de medição capaz de averiguar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e, caso contrário, é previsto uma série de punições para os agentes responsáveis, ou seja, as escolas e os professores. Em segundo lugar, os artigos, metas e estratégias do PNE apontam, também, para

o fortalecimento da mercantilização da educação pública brasileira. No âmbito da educação básica essa mercantilização teve como fator determinante as metas estabelecidas, em 2006, pelo Movimento Todos pela Educação. Já a mercantilização do ensino superior, expressa no atual PNE, teve suas bases definidas, ainda no início do primeiro governo Lula, pelas frações representativas do capital: Confederação Nacional da Indústria e Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

O presente trabalho teve como documento central de nossa investigação o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005), par o qual estabelecemos como objetivo analisar, no plano atual, a metamorfose da relação público e privado que culmina na dinâmica de mercantilização do setor educativo. Considerando, desta feita, seu evolver histórico no cenário educacional brasileiro desde os anos de 1930. A análise que fizemos, à luz do referencial marxiano, nos possibilitou levantar algumas ideias conclusivas, as quais apresentamos a seguir.

Em primeiro lugar, concluímos que o processo de mercantilização da educação brasileira, seja através da publicização ou privatização do ensino, é um fenômeno presente, pelo menos, desde a década de 1930. A reforma da educação de 1931, implementada pelo governo brasileiro, a qual tinha como um dos objetivos organizar o ensino secundário, equiparou as escolas privadas com as escolas públicas. O caráter dessa reforma, portanto, se configura no fenômeno da publicização do ensino, visto que o Estado, ao mesmo tempo em que regulamentou o ensino secundário, transferiu à esfera privada a execução de um serviço que, em princípio, deveria ser de responsabilidade da esfera estatal. Essa reforma fortaleceu as instituições de ensino particular, fato que levou ao surgimento do empresariamento do ensino privado, articulado por dois setores da sociedade civil: católicos e leigos.

A primeira lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (Lei de nº 4024/61), por sua vez, expressou outro aspecto que contribui com a transformação da educação em mercadoria: a relação entre o setor público e privado se modificou, ocorrendo nesse novo contexto a privatização do espaço público. Nessa LDB, os representantes das instituições de ensino privado, tanto católicos quanto os empresários leigos, se organizaram e através de apoio do Congresso Nacional, conseguiram emplacar na lei dois objetivos cruciais para os seus interesses. Primeiro, ao garantir assento nos órgãos de deliberação da educação, como os conselhos estaduais e nacional de educação, ambos com autonomia para determinar o direcionamento do investimento público em educação. Em segundo lugar, asseguraram na própria lei artigos que direcionavam recursos financeiros estatais para a esfera privada.

A segunda ideia conclusiva diz respeito ao fato de que a partir da década de 1990, em razão da crise estrutural do capital e das suas implicações em todas as esferas sociais, a mercantilização da educação brasileira assume um novo patamar. Podemos, então, dividir esse processo em dois momentos: as reformas da educação determinada pelos agentes

externos; e a implementação dessas reformas no âmbito local. Inicialmente, as agências ligadas ao capital, fundamentalmente o Banco Mundial em substituição à Unesco, passou a orientar as reformas educacionais em vários países, em especial a reforma da educação dos países ditos de economia periférica. Tais reformas defendiam, de um lado, uma educação básica mínima, contando com recursos públicos em parcerias com a esfera privada, e, de outro, uma educação superior privada.

Contudo, a implementação dessas reformas no âmbito local, no caso específico do Brasil, iniciou ainda na década de 1990, através da legislação educacional específica da área e, também, pela reforma do aparelho de Estado instituída pelo MARE. O caráter dessas reformas apontava em dois sentidos: privatização ou publicização da educação pública e a incorporação da lógica do mercado na esfera estatal, através da administração gerencialista das redes de ensino e das escolas públicas. Nesse contexto, a educação pública, a partir dessa década, vem passando por um processo de ressignificação, em que o serviço educacional passou a ser garantido pelo Estado, mas, executado pela esfera estatal e privada. No caso da legislação educacional a reforma da educação defendida pelos organismos internacionais foi incorporada nos seguintes documentos institucionais: Plano Decenal de Educação de 1993; Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei de nº 9394/96); Plano Nacional de Educação de 2001 (Lei de nº 10.172/01); Plano de Desenvolvimento da Educação PDE, em 2007; e o atual Plano Nacional de Educação (Lei de nº 13.005), entre outros. Já a modificação na legislação, em âmbito geral, mas com implicações na educação, defendida pelo MARE, foi efetivado através da lei de nº 9.637/1998 que instituiu as Organizações Sociais (OS) e o processo de publicização.

Porém, a relação entre as reformas educacionais defendidas pelos organismos internacionais e sua execução nos países destinatários de tais reformas não ocorrem de forma imediata e direta. Por isso, esses organismos atuam estrategicamente na cooptação de organizações e intelectuais que desempenham funções importantes junto às instâncias de poder local, tais como universidades, associações de classes, canais de comunicação de massa e do próprio governo. Nesse sentido, as reformas da educação ocorridas no Brasil, a partir do primeiro governo Lula, tiveram como defensores as organizações ligadas às esferas do capital local, tais como: reforma da educação básica - Movimento Todos pela Educação; reforma do ensino superior - Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. Essas organizações, portanto, estavam estritamente relacionadas com os organismos internacionais, representantes do capital em âmbito mundial.

Além disso, a expansão do ensino superior, a partir da sua reforma instituída pelo governo federal, em 2005, e a reforma da educação básica, a partir de 2007, de modo geral, foi articulada por organizações representantes do capital financeiro, com movimentações volumosas em bolsas de valores. Em razão disso, a partir de 2006, surgiu um novo fenômeno na educação brasileira: o processo de concentração da educação em grandes grupos privados, possibilitado pela fusão de várias empresas vendedoras de serviços educacionais, em especial do ensino superior. Esse processo é caracterizado pela oligopolização de empresas educacionais, ou seja, além da educação passar por um processo de mercantilização ela estar se tornando, também, um produto ofertado por gigantes da educação privada.

Em suma, no período de 1930 a 1960 a mercantilização da educação brasileira era caracterizada pela presença do capital nacional, representado pelas instituições de ensino católicas e leigas. Porém, o processo de mercantilização atual da educação, iniciado na década de 1990, tem como característica a orientação dos organismos internacionais visando a reestruturação do capital em crise, aliada com a financeirização do setor educacional privado. Em outras palavras, a mercantilização da educação brasileira na atualidade não se trata, somente, de uma articulação de grupos econômicos locais objetivando privatizar ou publicizar o ensino, mas de um novo fenômeno em que a educação passa a ser determinada, em última instância, pelo capital em sua crise sistêmica, articulado por agências multilaterais e organizações locais.

A terceira ideia conclusiva diz respeito ao processo de elaboração do atual Plano Nacional de Educação. As bases deste plano, de modo geral, já podem ser identificadas, no âmbito da legislação educacional, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007). Porém, o PDE, conforme nossa exposição, foi uma resposta do governo brasileiro às reivindicações de setores do empresariado brasileiro organizados no Todos pela Educação (TPE), do setor produtivo, organizados na CNI, e dos empresários do ensino superior privado representados pelo Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação.

Em síntese, o PNE (2014-2024), ao contrário do que foi divulgado pelo governo federal na época da sua aprovação, não foi fruto de uma “construção coletiva de todos aqueles preocupados com a melhoria da qualidade da educação brasileira” (Exposição de Motivo 33/2010 do governo federal), mas das propostas educacionais defendidas pelos representantes do capital, organizados no TPE, CNI e no Fórum Nacional da Livre-Iniciativa na Educação. Dito de outro modo, o PNE atual teve como elaborador teórico as organizações representativas do capital. Desse modo, concluímos que este plano de educação, por mais que

uma ou outra meta apontasse para a universalização do ensino ou coisa do tipo, no geral, não representou avanço significativo para a educação pública brasileira, muito menos para uma educação emancipatória.

A quarta e última ideia conclusiva se relaciona com os limites de se pautar a luta por uma educação de qualidade dentro dos marcos do Estado capitalista, sem avançar, portanto, na luta pela construção de uma sociedade sem exploradores e explorados, ou seja, sem avançar para a construção do socialismo. Quanto a este aspecto podemos apontar, pelo menos, dois momentos na história da educação brasileira que ilustra tais limites.

Apontaremos como o primeiro momento ilustrativo o fato dos pioneiros da educação nova defenderem, ainda na década de 1930, uma educação pública de qualidade, laica e gratuita para todos. Visando atender tal objetivo, de um lado, e para a educação não sofrer as interferências externas, vindo da política ou da economia, de outro, os pioneiros defenderam que os conselhos de educação, tanto em nível nacional quanto regional, deveriam ter uma ampla autonomia técnica, administrativa e, principalmente, financeira. Essa ideia dos renovadores, a qual balizou a luta em prol da educação pública pelos setores progressistas nas décadas seguintes, foi expressa, pelo menos, no Manifesto de 1932 e no anteprojeto enviado pela comissão encabeçada por Lourenço Filho para a constituição da primeira LDB, em 1947.

Em suma, eles defendiam que o Conselho Nacional de Educação assumisse funções consultivas e deliberativas. Esta proposta, portanto, foi acatada na LDB de 1961, porém, a ideia atribuída pelos católicos e a iniciativa privada foi completamente diferente dos objetivos traçados inicialmente pelos pioneiros da educação nova, visto que o caráter deliberativo dado ao CNE foi uma estratégia da iniciativa privada visando garantir os seus interesses, na medida em que tal conselho era constituído por representantes do poder público e pela própria esfera privada.

O segundo momento ilustrativo diz respeito ao processo de elaboração do Plano Nacional de Educação atual. Como mencionamos, este plano, não obstante a aparência de construção coletiva dado pelo governo, teve como principal elaborador de suas metas as organizações representativas do capital. No entanto, em todo processo de elaboração, iniciado nas conferências municipais de educação, em 2009, na Conferência Nacional de Educação Nacional (CONAE), em 2010, e no processo de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, vários setores progressistas articulados principalmente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, se organizaram e canalizaram sua luta na defesa da aplicação dos recursos públicos específicos para a educação pública. Essa luta se restringiu a meta 20, a qual



se referia ao percentual do PIB para a educação e a sua destinação. Após aprovação do PNE os setores progressistas, em especial a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, comemoram o fato de terem conseguido aprovar na lei os 10% do PIB referente aos recursos públicos destinados exclusivamente para a educação pública.

Contudo, o governo, em articulação com os setores do capital e o Congresso Nacional, já haviam se antecipado e garantido nos artigos do próprio PNE, e não nas metas, a ressignificação do caráter da educação pública, em que o ensino oferecido pela esfera privada com apoio financeiro do Estado, através de bolsas de estudos e isenção fiscal, passou a ser contemplado no rol de serviços públicos. Por esse prisma, portanto, os recursos públicos podem ser destinados ao setor privado sem fins lucrativos. Mais uma vez, a luta em defesa da educação, por meio da institucionalidade, esbarra nos limites do próprio Estado capitalista.

Concluimos, portanto, que a luta em defesa da educação pública, apesar de alguns avanços pontuais, não pode ser pautada somente dentro da institucionalidade burguesa estatal. Desse modo, devemos levar em consideração, em primeiro lugar, a luta mais geral em torno de uma sociedade livre e sem exploração e, em segundo lugar, essa luta deve ser conjugada com o conjunto da classe trabalhadora.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa.; GARCIA, T. ; BORGHI, R. F. ; ARELARO, L. R. G. **Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública:** a aquisição de 'sistemas de ensino' por municípios paulistas. Educação & Sociedade (Impresso), v. 30, p. 799-818, 2009.

ADRIÃO, Theresa. PERONI, Vera; **A educação pública e sua relação com o setor privado:** Implicações para a democracia educacional. In: **Revista Retratos da Escola.** v. 03, n.04, jan/jun, Brasília, 2009. p. 107-116. Disponível em: [www.esforce.org.br](http://www.esforce.org.br). Acesso em: 18 de agosto de 2016.

AMORIN, Lucas. **Di Genio, o Último Rei do Ensino.** Revista Exame, 13 de maio de 2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/o-ultimo-rei-do-ensino/>. Acesso em: 23/11/2016.

ANTUNES, Ricardo. Apresentação. In: MÉSZÁROS, István. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.p 15-20.

**ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA ASSOCIAÇÃO FEDERAL FLUMINENSE – ADUFF/SSind.** Niterói/RJ, Ano 02, Nº 22, 2004. Disponível em [http://www.aduff.org.br/boletim/2004a\\_09m\\_24d.htm](http://www.aduff.org.br/boletim/2004a_09m_24d.htm). Acesso em 06/12/2016.

AYRES, Marcela. **Kroton e Anhanguera: os números da maior empresa de educação.** Revista Exame, São Paulo, 30 de abril de 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/kroton-e-anhanguera-os-numeros-da-maior-empresa-de-educacao/>. Acesso em: 05/12/2016.

AZEVEDO, Fernando de. **A educação entre dois mundos:** Problemas, perspectivas e orientações. São Paulo: Melhoramentos, 1958. (Obras completas. Vol. XVI).

BENJAMIN, C. **Karl Marx manda lembranças.** Folha de S. Paulo, São Paulo, 20 set. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2009200824.htm>. Acesso em: 09/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Manifesto dos Educadores: Mais uma vez convocados (janeiro de 1959).** In: Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, ago 2006 - ISSN: 1676-2584. p. 205–220. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2_22e.pdf). Acesso em: 18 de agosto de 2016.

BRASIL, Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acessado em: 18 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931. **Organização do ensino secundário.** Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19890-18-abril-1931-504631-republicacao-141247-pe.html>. Acesso em: 19 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 18 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 18 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942. **Lei orgânica do ensino industrial**. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm). Acesso em: 05 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.244, de 09 de abril de 1942. **Lei orgânica do ensino secundário**. Rio de Janeiro, 1942. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.141, de 28 de dezembro de 1942. **Lei orgânica do ensino comercial**. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.529, de 02 de janeiro de 1946. **Lei orgânica do ensino comercial**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 18 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Substitutivo ao Projeto nº 2.222/57 que fixa Diretrizes e Bases da educação**. Brasília, 1959. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 23 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1961. Disponível em: <http://wwwp.fc.unesp.br/~lizanata/LDB%204024-61.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 19 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em 15 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. In: SAVIANI, Dermeval. trajetória, limites e perspectivas. 12ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 183-212.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Plano Nacional de Educação**. In: SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 4ª Edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. (Coleção educação contemporânea). p. 263-294.

\_\_\_\_\_. **Reformas – Universidade para Todos**. Brasília. Revista de Informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ano 02, edição 08, 2005. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=875:repor-tagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=875:repor-tagens-materias&Itemid=39). Acesso em: 28/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Brasília, 2007. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 12/03/2017.

\_\_\_\_\_. **Guia de tecnologias educacionais**. Organização Cláudio Fernando André. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2009. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia\\_tecnologias\\_atual.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia_tecnologias_atual.pdf). Acesso em: 01/09/2016.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas**.

Brasília, 2009a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acessado em 25/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009**. Ministério da Educação/Conselho Federal de Educação. Brasília, 2009b. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2195-portaria-cne-10-pne-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2195-portaria-cne-10-pne-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 23/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos de nº 33/2010 referente ao Projeto de Lei que Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências**. Brasília, 2010a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/mec/2010/33.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/mec/2010/33.htm). Acesso em: 22/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Conferência Nacional de Educação (CONAE): Documento Final**. Brasília, 2010b. Disponível em:

[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf). Acesso em 22/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Guia de Tecnologias Educacionais 2011/12**. Organização COGETEC. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2011. 196 p. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9909-guias-tecnologias-2011-12&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9909-guias-tecnologias-2011-12&Itemid=30192). Acesso em: 01/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei de nº 12.513 que instituiu Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Brasília, 2011. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12513.htm). Acesso em: 12/03/2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 19 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): Linha de Base.** Inep, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>. Acesso em: 22/01/2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016.** Inep, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>. Acesso em: 23/01/2017.

**BORGES, Maria Creusa de Araújo. A Educação Superior numa Perspectiva Comercial: a Visão da Organização Mundial do Comércio.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 25, p. 83-91, 2009.

BURGARELLI, Rodrigo; SALDAÑA, Paulo; TOLEDO, José Roberto. **Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai.** Jornal O Estado de São Paulo, 15 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>. Acesso em: 05/12/2016.

CANGAÇO, Patrícia. **A escola de R\$ 1 bilhão:** Como o Grupo Positivo, de Curitiba, conseguiu transformar um cursinho pré-vestibular em uma das maiores empresas de educação do Brasil. Sem data. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR73320-6012,00.html>. Acesso em: 24/11/2016.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação.** São Paulo. Disponível em: <http://campanha.org.br/o-que-fazemos/plano-nacional-de-educacao/>. Acesso em: 27/12/2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Contribuição da indústria para a reforma da educação superior.** Brasília, CNI/SESI/SENAI/IEL, 2004.

COLERMARX; ADUFRJ. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): Notas Críticas.** Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://seperj.org.br/admin/fotos/boletim/boletim558.pdf>. Acesso em: 12/03/2017.

COSTA, Frederico. **Ideologia e educação na perspectiva da ontologia marxiana.** Tese de Doutorado – Universidade Federal do Ceará, 2007.

CURY, C. R. J. **Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo.** Revista Brasileira de Administração da Educação, v. 25, p. 13-30, 2009.

CUNHA, Joana. **Educação a distância cresce apesar da crise.** Jornal Folha de S. Paulo, São Paulo, 14 de junho de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1781529-educacao-a-distancia-cresce-apesar-da-crise-veja-graficos.shtml>. Acesso em: 19/03/2017.

\_\_\_\_\_. **Direito à Educação:** direito à igualdade, direito à diferença.. Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, São Paulo, SP, v. 1, p. 245-262, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>. Acesso em 22/09/2016.

**EDUCAÇÃO:** Di Genio nega influência em conselho. Jornal Folha de S. Paulo, São Paulo, 18 de outubro de 2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1810200018.htm>. Acesso em: 22/11/2016.

EVANGELISTA, O. ; LEHER, R. **Todos pela educação e o episódio costin no MEC:** a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. Trabalho Necessário, v. 10, p. 01-29, 2012.

FÓRUM NACIONAL DA LIVRE-INICIATIVA NA EDUCAÇÃO. **Considerações e recomendações sobre a versão preliminar do anteprojeto de lei da reforma da educação superior.** Brasília, 2005. Disponível em: <http://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/Cadernos15.pdf>. Acesso em 25/10/2016.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FOSTER, John Bellamy. **Educação e a crise estrutural do capital:** o caso dos Estados Unidos. Revista Perspectiva, Florianópolis, v. 31, n. 1, 85-136, jan./abr 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2013v31n1p85>. Acesso em: 20/01/2016.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a educação a distância.** In: PRETTI, Nelson De Luca (Org.). Globalização & Educação. 2. ed. – Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000. 116p. (Coleção livros de bolsa. Serie Terra Semeada).

FRERES, H. de A. ; RABELO, J. J. ; MENDES SEGUNDO, M. D. **Governo e Empresariado:** a grande aliança em prol do mercado da Educação para Todos. In: Susana Jimenez; Jackline Rabelo e Maria das Dores Mendes Segundo. (Org.). Marxismo, Educação e Luta de Classes: pressupostos ontológicos e desdobramentos ídeo-políticos. 1ed. Fortaleza: EdUECE, 2010, v. 1, p. 33-59.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil:** da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipinas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos. São Paulo: Cortez, 1993.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para Escolher.** Rio de Janeiro: Record, 2015. Tradução de Ligia Filgueiras.

GOMES, V.C. **Formação de professores no contexto da crise estrutural do capital.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, 2006.

GREPPE; AÇÃO EDUCATIVA. **Sistemas de Ensino Privados na Educação Pública Brasileira:** Consequências da Mercantilização para o Direito à Educação. 2015. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/04/Peri-Sistemas-de-Ensino-Privado-na-Educa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Brasileira-ok.pdf>. Acessado em 03/09/2016.

**GRUPO abril vende operação de educação para Fundos Tarpon.** Jornal o Globo, São Paulo, 09 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2015/02/fundos-da-tarpon-fecham-aquisicao-de-controle-da-abril-educacao-20150209075504229921.html>. Acesso em: 09/09/2016.

JIMENES, Susana. **A política educacional brasileira e o plano de desenvolvimento da educação (PDE):** uma crítica para além do concerto democrático. In: Susana Jimenez; Jackline Rabelo e Maria das Dores Mendes Segundo. (Org.). *Marxismo, Educação e Luta de Classes: pressupostos ontológicos e desdobramentos ídeo-políticos*. 1ed. Fortaleza: EdUECE, 2010, v. 1, p. 15-32.

JIMENEZ, Susana; MENDES SEGUNDO, M. D.; SANTOS, Deribaldo. **O ensino superior não universitário no Brasil:** a reforma para o mercado. In: Susana Jimenez; Jackline Rabelo; Maria das Dores Mendes Segundo. (Org.). *Marxismo, educação e luta de classes: pressupostos ontológicos e desdobramentos ídeo-políticos*. 01ed. Fortaleza: EdUECE, 2010, v. 01, p. 107-130.

JIMENEZ, Suzana; MENDES SEGUNDO, M. D; RABELO, Jackline. **Educação para Todos e Reprodução do Capital.** In: *Revista Trabalho Necessário*, n. 09, ano 7, 2009. p. 01-24. Disponível em: <http://www.uff.br/trabalhonecessario>. Acesso em: 20 de julho de 2016.

LEHER, Roberto. **Grandes grupos econômicos estão ditando a formação de crianças e jovens brasileiros.** Brasil de Fato, São Paulo, julho de 2015a. Entrevista concedida a Felipe Abulquerque. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/node/32359/>. Acesso em: 01/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Cid Gomes no MEC:** uma escolha coerente para aprofundar a contrarreforma da educação brasileira. Correio da Cidadania, São Paulo, janeiro de 2015b. Disponível em: [http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10397:politica080115&catid=71:social&Itemid=180](http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10397:politica080115&catid=71:social&Itemid=180). Acesso em: 02/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Organização, estratégia e o Plano Nacional de Educação.** 2014b. (mimeo).

\_\_\_\_\_. **A principal divergência diz respeito ao Sistema Nacional de Educação.** Revista Ret-Sus, Rio de Janeiro, 2014a. Entrevista concedida a Jéssica Santos. Disponível em: <http://www.retsus.fiocruz.br/materia/revista-64/roberto-leher>. Acesso em: 28/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Um novo senhor da educação?** A política do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. In: *Revista Outubro*, São Paulo, v. 1, n. 3, 1999. p. 19-30.

\_\_\_\_\_. **Considerações sobre o anteprojeto de lei da educação superior.** Linhas Críticas (UnB), Brasília, v. II, n.20, p. 139-148, 2005.

LEMOS, Ana Thyara Leal. **O Pronatec e a política de formação da classe trabalhadora no contexto da proclamada sociedade do conhecimento:** um exame onto-crítico. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará (UFC). Fortaleza, 2016.

LIMA, M. F.; JIMENEZ, S. V. **O complexo da educação em Lukács**: uma análise à luz das categorias trabalho e reprodução social.. Educação em Revista (UFMG. Impresso), v. 27, p. 73-94, 2011.

LOMBARDI, J.C. **A educação e a Comuna de Paris**: notas sobre a construção da escola pública, laica, gratuita e popular. In: ORSO, P. J.; LERNER, F.; BARSOTTI, P. (Orgs.) *A Comuna de Paris de 1871: história e atualidade*. São Paulo: Ícone Editora, 2002, p. 65 – 88.

LUKÁCS, Gyory. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível. São Paulo: Boitempo, 2010.

**MANIFESTO DOS EDUCADORES: Mais uma vez convocados (janeiro de 1959).**

Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.205–220, ago2006 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2_22e.pdf). Acesso em: 19 de agosto de 2016.

MANDEL, Ernest. **Introdução ao marxismo**. In: **Novos Temas**: Revista de debate e cultura marxista nº 12/13. São Paulo: Instituto Caio Prado Junior (ICP), 2015. p.29-54.

MARTINS, Paulo de Sena. **A história do PNE e os desafios da nova lei**. Plano Nacional de Educação 2014-2024. 1ed.Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014, v. , p. 09-42. Disponível em: [file:///C:/Users/WINDOWS%208/Downloads/plano\\_nacional\\_educacao\\_2014-2024\\_2ed.pdf](file:///C:/Users/WINDOWS%208/Downloads/plano_nacional_educacao_2014-2024_2ed.pdf). Acesso em: 22/12/2016.

MARTINS, Erika Moreira. **Movimento "Todos pela Educação"** : um projeto de nação para a educação brasileira. Campinas, SP, 2013. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX, K. **Para a Crítica da Economia Política**. [1859]. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção Os Economistas.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: livro 2, volume 4. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: livro 3, volume 4. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política, Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDES SEGUNDO, M. D. **O Banco Mundial e suas Implicações na Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil**: o Fundef no centro do debate. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

MENDES, M. J. **A Despesa Federal em Educação**: 2004-2014. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (Boletim Legislativo nº 26, de 2015). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 28/11/2016.



**MERCADO de educação básica e adjacências no Brasil.** Abril Educação, 19 de outubro de 2015. Disponível em: <http://ri.abrileducacao.com.br/pt-br/companhia/Paginas/mercado.aspx>. Acesso em: 22/11/2016.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do Capital.** In: **Revista Outubro**, n. 4. São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, 2000. p. 07-15.

\_\_\_\_\_. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011a.

\_\_\_\_\_. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2011b.

\_\_\_\_\_. **O poder da ideologia.** São Paulo: Boitempo, 2014.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: Uma Introdução Crítica.** 7ª Edição. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DOURADO, L.F. ; CABRAL, A. ; CURY, Carlos Roberto Jamil ; OLIVEIRA, J. F. ; José Marcelino Rezende Pinto ; VIEIRA, L.M.F. ; Maria Margarida Machado ; GOMES, N.L. **Por um plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado.** Revista Brasileira de Educação (Impresso), v. 16, p. 482-492, 2011.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Uma abordagem do financiamento público da educação privada na rede municipal de ensino de juiz de fora: (des)caminhos para a democratização do ensino.** 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2006.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA – Unesco. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos** (Conferência de Jomtien). Tailândia: Unesco, 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos.** Nova Delhi, Índia, 1993. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **O Marco de Ação de Dakar. Educação para Todos: Compromissos de Dakar.** Dakar, Senegal: Cúpula Mundial de Educação, 2000. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **A reforma do Estado nos anos 90.** 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 18 de agosto de 2016.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_.; ADRIÃO, Theresa. **A educação pública e sua relação com o setor privado: Implicações para a democracia educacional.** In: **Revista Retratos da Escola.** v. 03, n.04, jan/jun, Brasília, 2009. p. 107-116. Disponível em: [www.esforce.org.br](http://www.esforce.org.br). Acesso em: 18 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_.; PIRES, D. O. ; BITTENCOURT, J. M. V. ; BERNARDI, L. ; COMERLATTO, L. P. ; CAETANO, R. **Relação entre o Público e o Privado na Educação Básica Brasileira: implicações para processos de democratização.** Políticas Educativas, v. 7, p. 92-109, 2013.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes.** Tradução de José Severo de Camargo Pereira. São Paulo: Cortez, 2010.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2012.

**PROUNI deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016, maior valor desde sua criação.** Globo, 24 de janeiro de 2016. disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>. acesso em 19/11/2016.

RIO, Cristiane Porfírio de Oliveira. **O movimento operário e a educação dos trabalhadores na primeira república: A defesa do conhecimento contra as trevas da ignorância.** Tese de Doutorado – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes. **Educação Conformada, a política pública de educação (1930-1945).** 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas/SP, 1990.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior.** Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** 40ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **O papel do Congresso Nacional na legislação do ensino.** 7ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2015. (Coleção educação contemporânea).

\_\_\_\_\_. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações.** Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional.** 4ª Edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. (Coleção educação contemporânea).

\_\_\_\_\_. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 3ª Edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC.** Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC.** Educação e Sociedade, v. 28, p. 1231-1255, 2007.

\_\_\_\_\_. **História da escola pública no Brasil:** Questões para pesquisa. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Orgs). **A escola pública no Brasil:** história e historiografia. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 01-29.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** significado, controvérsias e perspectivas. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2014. v. 1. 126p.

SGUISSARDI, V. **Modelo de expansão da educação superior no brasil:** predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação e Sociedade*, v. 29/105, p. 991-1022, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>. Acesso em: 12/09/2016.

SHIROMA, Eneida O.; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SHIROMA, Eneida O.; GARCIA, Rosalba M. C.; CAMPOS, Roselane F. **Conversão das “almas” pela liturgia da palavra:** uma análise do discurso do movimento Todos Pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs). *Políticas Educacionais*. Questões e dilemas. São Paulo, Cortez, 2011, p. 222- 248.

SILVA, Solonildo Almeida da; SILVA. **Educação à Distância e Universidade Aberta do Brasil:** quando a mercantilização do ensino e a precarização da docência alcançam um novo ápice?. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Ceará, 2011.

TEIXEIRA, Anísio. **A escola pública universal e gratuita**. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 26, n. 64, out./dez. Rio de Janeiro, 1956. p. 03-27.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). **De olho nas metas: 2013-2014**. Sexto relatório de monitoramento das 5 metas do Todos pela Educação. São Paulo, 2014. Disponível em: [www.tpe.org.br](http://www.tpe.org.br). Acessado em: 22/10/2016.

\_\_\_\_\_. **Todos pela Educação:** 5 anos, 5 metas, 5 bandeiras. São Paulo: Yangraf Gráfica, 2012. Disponível em: [www.tpe.org.br](http://www.tpe.org.br). Acessado em: 22/10/2016.

TONET, I. **Educação, cidadania e emancipação humana**. Ijuí: Unijuí, 2005.