

Marcos Legais e a Educação Superior no Século XXI

Legal Marks and Higher Education in the 21st Century

Chaiane de Medeiros Rosa¹

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, UNESP, Araraquara-SP, Brasil

Resumo

Em meio aos processos de mundialização do capital e globalização que perpassam a sociedade mundial e brasileira, a educação superior passou a ser entendida como sustentáculo para a competitividade social e econômica do país. Nesse contexto, esse nível de ensino passou a sofrer fortes interferências dos sistemas social, econômico e político em sua configuração. Diante desse quadro, este artigo propõe-se a analisar a evolução e adaptação da educação superior no Brasil em conformidade com direcionamentos do Estado e do mercado, bem como das demandas da sociedade civil, que se colocam como balizadores das políticas e programas educacionais, os quais se materializam por meio de planos, programas, projetos, ações e legislações. Para realizar tal intento, valeu-se de uma pesquisa qualitativa de abordagem documental, que se realizou por meio de consultas a legislações, ordenamentos legais e documentos produzidos por organismos nacionais e internacionais referentes à educação, especialmente a de nível superior. Também foi realizada pesquisa de caráter bibliográfico, baseada em autores como Cury (2002), Ferreira e Oliveira (2011), Höfling (2001), Mancebo (2004), Sguissardi (2009), Silva Jr. e Sguissardi (2001, 2005) e outros, com vistas a buscar contribuições teóricas referenciadas para a compreensão da temática apresentada. Como resultado, este estudo aponta que a educação superior avança em conformidade com demandas do Estado, do mercado, e da própria sociedade civil. Por assim ser, as políticas públicas voltadas para esse nível de ensino revelam traços dos conflitos de interesses desses diversos atores, e por isso, não são neutras, mas perpassadas pelos valores e objetivos de cada um.

Palavras-chave: Educação superior, Marcos legais, Políticas educacionais.

Abstract

Amidst the globalization of capital and general globalization processes that permeate worldwide and Brazilian society, higher education came to be understood as the mainstay for social and economic competitiveness in Brazil. In this context, this level of education's configuration began to suffer strong interference from social, economic and political systems. Facing this situation, this article aims to analyze the evolution and adaptation of higher education in Brazil according to State and market's directions, as well as the demands of civil society, which stand as hallmarks of educational politics and programs, and which materialize through plans, programs, projects, actions and laws. To accomplish this intent, a qualitative research with a documental approach was performed through examination of legislation, legal orders and other documents produced by national and international organizations related to education, especially in higher level. A bibliographical research was also carried out, based on authors like Cury (2002), Ferreira and Oliveira (2011), Höfling

1 Doutoranda em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus Araraquara. Mestra em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), campus Catalão (2013). Especialista em Português Jurídico pela Faculdade Integrada Grande Fortaleza (FGF) (2013). Graduada em Licenciatura Plena em Letras - Português, pela Universidade Federal de Goiás (UFG), campus Catalão (2009). E-mail: chaianemr@hotmail.com

(2001), Mancebo (2004), Sguissardi (2009), Silva Jr. and Sguissardi (2001, 2005) and others, aiming to find grounded theoretical contributions references to help understanding the presented issue. As a result, this study demonstrates that higher education is moving forward in accordance to State, market and civil society's demands. Thus, public politics towards this education level reveal traces of conflicts of interests of these various actors, and therefore, are not neutral, but permeated with each one's values and goals.

Keywords: Higher education, Legal marks, Educational politics.

Introdução

A mundialização do capital e o processo de globalização acarretaram em transformações de ordem política, social e econômica, de forma que o modo de produção impulsiona um modelo de sociedade altamente competitiva. Nesse cenário, as transformações no mercado levam os Estados a se reconfigurarem.

No caso brasileiro, o processo de reestruturação do Estado teve origem no governo de Fernando Collor (1990-1992), mas se intensificou no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mantendo traços de continuidade nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-...). A partir dos anos 1990 as funções do Estado foram direcionadas para o mercado, e as reformas submetidas às orientações dos organismos internacionais.

Com fundamento neoliberal, as políticas passaram a ser pautadas no ajuste fiscal e no Estado mínimo. O Estado, por essa perspectiva, deixou de assumir o controle do desenvolvimento social e econômico, consolidado através de bens e serviços, passando a atuar como promotor e regulador desse desenvolvimento, de modo a garantir a ordem interna e a segurança externa. "A privatização e a constituição do setor público não estatal seriam os grandes instrumentos de execução dos serviços, que assim não demandariam o exercício do poder do Estado, mas apenas o seu subsídio". (MANCEBO, 2004, p. 849)

Em meio a esse processo de mundialização do capital, a ciência, o conhecimento e a inovação tecnológica constituem parâmetro e estratégia de competitividade, o que repercute nas políticas voltadas para a educação e, logo, na educação superior. Esse nível de ensino encontra-se vinculado a interesses industriais e econômicos desde os anos 1970, sendo entendido como propulsor do desenvolvimento econômico e social do país. Mas a consolidação da relação entre educação superior e mercado se consolidou de forma mais efetiva, nos planos jurídico e político, a partir dos anos 1990, especialmente nos anos 2000.

A partir de então, as reformas na educação superior brasileira foram apresentadas como ferramenta para o desenvolvimento econômico do país, e esse nível de ensino passou a se submeter cada vez mais ao direcionamento do mercado.

O processo de expansão do capital tende a reorganizar o espaço social da educação segundo sua própria racionalidade, entretanto, não o fazendo apenas do ponto de vista econômico: no ato mesmo da reorganização econômica, a esfera de natureza simbólico-cultural altera-se, para constituir-se de valores e signos próprios da lógica do capital em um processo de subsunção do educacional à produção econômica, no contexto de tecnificação da política e da cultura. Portanto, a um só tempo, redefinem-se as ações de natureza pública e privada, nas mais variadas atividades humanas no âmbito do Estado e da sociedade civil. (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001, p. 80)

A globalização do capital, desse modo, tornou-se parâmetro para as reformas empreendidas na educação superior. Nesse contexto, a educação passou a ser vista como base da competitividade social e econômica, e documentos produzidos por organismos internacionais (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas – ONU, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, Banco Internacional do Desenvolvimento – BID, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e outros) elaborados tendo como suporte diagnósticos, análises e propostas direcionadas para a solução de problemas de âmbito educacional e econômico, passaram a influir na conformação de políticas para a educação no Brasil.

É necessário considerar que esses organismos têm objetivos e propostas distintas em termos de educação, considerando sua própria configuração. Instituições como o Banco Mundial, o BID e a OCDE são organizações econômicas, e por isso reguladas por interesses de mercado, apesar de se aterem às questões sociais e procurarem incentivar o desenvolvimento social e econômico, especialmente dos países ou regiões que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. A Unesco e a ONU, por sua vez, são instituições de caráter social, que têm como objetivo fundamental promover o desenvolvimento e a paz mundial, solucionando problemas que acometem as nações mundiais. As diferenças na configuração dessas instituições, que perpassam sua estrutura, funcionamento e seus objetivos, interferem nos objetivos de cada uma para com a educação, de modo que é necessário reconhecer que os interesses de cada uma são múltiplos e distintos, o que faz com que as orientações e objetivos proclamados pelos documentos produzidos por esses organismos não sejam neutros, imparciais, mas sim perpassados por demandas que lhes são próprias.

De modo geral, esses organismos multilaterais, por meio de diagnósticos ou indicações de experiências positivas, incentivaram um modelo de educação superior pautado “na excelência, na competitividade e na utilização de indicadores quantitativos de *performance*, distanciando-se de uma formação mais acadêmica, crítica, autônoma e cidadã”. (FERREIRA; OLIVEIRA, 2011, p. 44)

Percebe-se que a educação superior sofre interferência dos sistemas político, econômico e social em sua configuração. Portanto, está envolta por interesses distintos, o que demarca um conflito em termos de consolidação das políticas voltadas para esse nível de ensino. Diante disso, torna-se imperioso analisar a evolução e adaptação da educação superior em conformidade com direcionamentos do Estado, do mercado, e também da sociedade civil organizada, que balizam as políticas e programas educacionais.

Educação na Constituição Federal de 1988

No contexto histórico de reconfiguração do Estado brasileiro no final do século XX, a Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, instituiu no Brasil o Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar direitos individuais e sociais, entre outros. Esse modelo de Estado ancora-se na democracia, que segundo Mello (2001) consiste em um sistema político pautado não somente na participação popular da maioria, mas fundamentalmente em princípios que afirmam a liberdade e a igualdade dos homens. Segundo o autor, busca-se, por meio dessa configuração política,

assegurar que os homens tenham condições de encaminhar suas vidas na esfera social com base em encaminhamentos adotados pelo conjunto de membros titulares da soberania, orientados por esses valores.

A Carta Magna de 1988 estabeleceu um regime democrático fundado em objetivos de promoção do princípio da igualdade por meio da realização dos direitos sociais bem como da universalização dos serviços a serem prestados para a sociedade como um todo, tais como seguridade, saúde, previdência, assistência social, cultura e educação. Desse modo, o fundamento do Estado Democrático de Direito é a democratização das prestações sociais. E o que se espera é que esses ordenamentos legais sejam realizados na prática. (SILVA, 2008)

Nesse sentido, foram instaurados direitos sociais, os quais Riccitelli (2007) define como sendo direitos dirigidos a todos os homens que compõem a sociedade, para aqueles que se encontram em situação de fragilidade em determinadas relações sociais, e não a grupos isolados. São direitos assegurados àqueles que carecem de proteção especial do direito, o que deve ser garantido pelo Estado a fim de minorar as ocasionais discrepâncias entre os grupos sociais.

Como, no caso brasileiro, a educação é historicamente elitizada, não sendo destinada a todos os cidadãos, a Constituição Federal, no art. 6º (BRASIL, 1988), a consagrou como o primeiro dos direitos sociais a serem garantidos pelo Estado. Mais adiante, no art. 205, a educação foi reafirmada como sendo “direito de todos e dever do Estado e da família”. Na Carta Cidadã, o direito à educação foi colocado como um direito social, e logo, como sendo responsabilidade compartilhada do Estado com a sociedade civil. Portanto, por meio da referida Lei, o Estado ampliou e reafirmou o direito à educação no país.

Segundo Cury (2002, p. 249), declarar a educação como um direito é um marco legal importante na história do país, haja vista que “Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais”. Desse modo, reconhecido os direitos dos cidadãos na Constituição Federal, dentre eles a educação, é necessário garantir programas no âmbito do Estado para resguardar a concretização das demandas sociais.

Cury (2002) salienta que é importante reconhecer que a relação entre o direito à educação e a democracia é sustentada por uma legislação, a qual invoca o Estado como sendo o provedor desse bem, seja para garantir igualdade de oportunidades, ou para intervir no domínio das desigualdades resultantes dos conflitos de distribuição capitalista de bens, e assim, reduzir as desigualdades.

Como se nota, a legislação educacional brasileira mostra-se inspirada no princípio de democratização, e, logo, busca a efetivação de direitos, bem como a minoração das desigualdades educacionais. A superação das desigualdades é necessária no âmbito da educação haja vista que a sociedade brasileira é historicamente marcada pela desigualdade socioeconômica, o que reflete em termos de acesso a determinados bens e direitos, dentre os quais a educação, especialmente a de nível superior.

Considerando o direito social à educação, são desenvolvidas pelo Estado políticas sociais, as quais, segundo Höfling (2001), materializam-se por meio de ações que determinam o padrão de proteção social por parte do Estado e se caracterizam por serem voltadas para a redistribuição de bens sociais.

Porém, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter postulado princípios referentes aos direitos sociais, as políticas sociais se desenvolveram sob condicionantes macroeconômicos e políticos, com base numa agenda pautada em diretrizes marcadas por universalização restrita, mercantilização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, e aumento da participação não governamental na provisão e fiscalização da pobreza extrema. Portanto, a formação das políticas públicas sociais resulta de uma estratégia de contenção fiscal do governo em prol da estabilização monetária. O princípio público e universal, balizador da ordem social na Carta Magna, encontra-se relegado em detrimento do caráter pró-mercado na configuração das políticas sociais brasileiras. (IPEA, 2007)

O que dizem os marcos legais

Observa-se, a partir do final do século XX e principalmente a partir do início do século XXI, um fortalecimento das instâncias de participação social, tanto em âmbito internacional quanto em nível nacional, as quais se mobilizam para realizar conferências e criar documentos norteadores e reguladores das políticas educacionais. Entretanto, é necessário ressaltar que essas direções apenas se realizam via ação concreta, de modo que, segundo Cury (2002), os direitos devem ser materializados por meio de disposições e políticas que lhes sustentem, e avancem no sentido da concretização dos direitos instituídos pela legislação.

Ao longo dos anos 1990, a educação foi fortemente marcada pelas diretrizes da *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* (UNESCO, 1990), realizada entre os dias 05 e 09 de março de 1990 em Jomtien, na Tailândia, tendo sido convocada pela Unesco, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. Na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, os países signatários assumiram a meta de universalização da educação básica. Essa conferência foi, portanto, um importante movimento que deu visibilidade à educação no final do século XX, apontando-a como propulsora do desenvolvimento dos países.

Na Conferência de Jomtien, o Brasil ficou instado a assegurar à população o direito à educação, colaborando com os esforços mundiais na luta pela universalização da educação básica². No bojo desse compromisso internacionalmente firmado, foram adotadas iniciativas por parte do Ministério da Educação (MEC), em âmbito federal, e também por parte dos estados e municípios. Nesse ensejo, por parte dos segmentos sociais, houve o reconhecimento da relevância da educação básica para a formação do cidadão bem como para o desenvolvimento da nação.

Em 1993, foi elaborado o *Plano de Educação para Todos* (BRASIL, 1993), o que se deu de forma articulada entre a União, estados e municípios. Ao MEC coube a coordenação da criação do plano, ficando sob sua responsabilidade a criação de um grupo executivo constituído por representantes das três esferas, portanto, membros do próprio ministério, no âmbito federal, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), em nível estadual, e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), no plano municipal.

2 Sob influência dos direcionamentos da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, assegura educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiverem acesso na idade própria.

Para dar apoio ao processo de elaboração e de modo a ampliar sua dimensão política e técnica, foi instituído também um comitê consultivo do plano, integrado inicialmente pelos seguintes órgãos: Consed, Undime, Conselho Federal de Educação (CFE), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Conselho Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Unesco e Unicef. Posteriormente, outros grupos passaram a integrar a comissão, como os Fóruns dos Conselhos Estaduais de Educação, a Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CNMB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério da Justiça (MJ). A mobilização de todas essas entidades acarretou em um amplo debate em âmbito nacional sobre os problemas referentes à educação nacional e as possíveis estratégias de enfrentamento dos mesmos.

O *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993-2003) apresentou como objetivo fundamental a garantia de educação, ao longo da década, para crianças, jovens e adultos, satisfazendo suas necessidades básicas de educação e garantindo a aprendizagem de conteúdos mínimos em atendimento às necessidades elementares da vida contemporânea. É importante salientar que o *Plano Decenal de Educação para Todos* não se trata do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), previsto na Constituição Federal brasileira de 1934, art. 150, que apregoou como sendo 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 sua execução, em todo o país”, bem como na Constituição Federal de 1988, que postulou:

Art. 214: A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

O *Plano Decenal de Educação para Todos*, portanto, não abrange todos os níveis e modalidades de ensino, mas compreende apenas o campo da educação básica no país, por se tratar do mais prioritário nos anos 1990. O plano, portanto, responde aos incisos I e II do art. 214 da Constituição, focalizando a educação básica, e, assim, buscando erradicar o analfabetismo e universalizar o atendimento escolar. Como meta, o referido plano estabeleceu a elevação a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar.

Em se tratando de educação superior, a Constituição Federal de 1988, no art. 208, inciso V, postulou que: “O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de: V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Igualmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996), em seu art. 4º estabeleceu que: “O dever do Estado com a educação escola pública escolar será efetivado mediante garantia de: V – acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”, reforçando seu caráter meritocrático.

Entretanto, apesar das políticas se mostrarem fortemente direcionadas para a expansão da oferta da educação básica, o Estado brasileiro reconheceu, na LDB de 1996, a importância da educação de nível superior para o desenvolvimento do país, apontando que:

Art. 43 – A educação superior tem por finalidade:

I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II – formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o atendimento do homem e do meio em que vive;

IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica na instituição.

Oliveira e Catani (2002) salientam que, a partir da LDB de 1996, o modelo de universidade pautado no ensino, pesquisa e extensão não foi mantido como modelo de expansão para a educação superior, sendo substituído por um sistema mais diversificado e diferenciado, podendo a educação superior se realizar em “instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (art. 45), por meio de universidades e instituições não-universitárias (art. 48, §1). Sendo assim, a partir do referido marco legal consubstanciou-se um processo de diversificação e diferenciação da educação superior, que passou a ser dividida entre universidade, como instituição de pesquisa, e as outras instituições de ensino³. (OLIVEIRA; CATANI, 2002)

Silva Júnior e Sguissardi (2005) pontuam que, em meio ao processo de mercantilização da sociedade, a educação superior brasileira tornou-se maleável, incorporando traços da sociedade de mercado, caracterizada pela competitividade. Desse modo, a diversificação institucional e a flexibilização curricular foram necessárias para adequar as instituições de educação superior às demandas do mercado. A partir de então, a lógica da expansão não permitiu a continuidade da vinculação entre ensino, pesquisa e extensão, modelo que passou a ser substituído por

3 Segundo a Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, as instituições de educação superior, de acordo com sua organização acadêmica, são classificadas como: I – faculdades; II – centros universitários; III – universidades; IV – institutos federais de educação, ciência e tecnologia; e V – centros federais de educação tecnológica.

outros, com vistas a expandir as chances de acesso aos cursos de graduação. (SGUISSARDI, 2009)

Depreende-se, portanto, que a LDB de 1996 desencadeou um processo de reformulação no sistema de educação superior brasileiro. A partir de então, o número de instituições e matrículas aumentou consideravelmente, em razão do credenciamento de novas instituições, bem como da autorização e abertura de novos cursos. Esse crescimento se consolidou principalmente nas instituições privadas, por mais que houvesse uma expansão também na rede pública de ensino.

Já no final da década de 90 do século XX, em 1998, em Paris, na França, foi realizada a *Conferência Mundial Sobre Educação Superior*, promovida pela Unesco, e a qual originou a *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação* (UNESCO, 2009). O documento reconheceu, no seu preâmbulo, a grande demanda por educação superior e a diversificação do sistema. Apontou, ainda, a maior consciência sobre a relevância desse nível de ensino para o desenvolvimento sociocultural, econômico, bem como para a construção do futuro, assinalando que as novas gerações devem estar devidamente preparadas - com novas habilidades, conhecimentos e ideais - para nele agir.

Entretanto, o documento identificou os desafios e dificuldades que permeiam o desenvolvimento da educação superior, os quais se relacionam com o financiamento; a igualdade de condições de ingresso e permanência nos estudos; a melhoria relativa da situação dos trabalhadores; treinamento com base em habilidades; desenvolvimento e manutenção da qualidade do ensino, pesquisa e serviços de extensão; relevância dos programas oferecidos; empregabilidade de formandos e egressos; e acesso equitativo aos benefícios da cooperação internacional. A declaração considerou, ainda, que novas oportunidades relacionadas à tecnologia, que modifica os modos de produção, administração, difusão, acesso e controle do conhecimento, desafiam a educação superior, visto que o acesso a essas tecnologias deve ser garantido em todos os níveis dos sistemas de educação.

O documento ainda apontou que, a despeito do significativo processo de expansão da educação superior na segunda metade do século XX, houve uma grande disparidade no que se refere ao acesso, aos recursos destinados para a educação superior e para a pesquisa, e às oportunidades educacionais, tanto entre os países industrialmente desenvolvidos, quanto nos países em desenvolvimento, e especialmente nos países mais pobres.

Delineando o panorama da educação superior, a declaração assinalou que:

Sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países ricos (UNESCO, 1998, s/n).

Frente ao exposto, a Declaração proclamou missões e funções da educação superior abrangendo os seguintes aspectos:

Artigo 1º - A missão de educar, formar e realizar pesquisas.

Artigo 2º - Função ética, autonomia, responsabilidade e função preventiva.

Artigo 3º - Igualdade de acesso.

Artigo 4º - Fortalecimento da participação e promoção do acesso das mulheres.

Artigo 5º - Promoção do saber mediante a pesquisa na ciência, na arte e nas ciências humanas e a divulgação de seus resultados.

Artigo 6º - Orientação de longo prazo baseada na relevância da educação superior.

Artigo 7º - Reforçar a cooperação com o mundo do trabalho, analisar e prevenir as necessidades da sociedade.

Artigo 8º - Diversificação como forma de ampliar a igualdade de oportunidades.

Artigo 9º - Aproximações educacionais inovadoras: pensamento crítico e criatividade.

Artigo 10º - Pessoal de educação superior e estudantes como agentes principais.

Artigo 11 - Avaliação da qualidade.

Artigo 12 - O potencial e o desafio de tecnologia.

Artigo 13 - Reforçar a gestão e o financiamento da educação superior.

Artigo 14 - O financiamento da educação superior como serviço público.

Artigo 15 - Compartilhar conhecimentos teóricos e práticos entre países e continentes.

Artigo 16 - Da “perda de quadros” ao “ganho de talentos” científicos.

Artigo 17 - Parcerias e alianças.

Como principal objetivo da Declaração, ficou exposto no primeiro artigo que “as missões e valores fundamentais da educação superior, em particular a missão de contribuir para o desenvolvimento sustentável e o melhoramento da sociedade como um todo, devem ser preservados, reforçados e expandidos”.

Portanto, nota-se um foco na educação superior como sendo propulsora do desenvolvimento, tanto dos indivíduos, em sua particularidade, quanto das nações, ao possibilitar a relação entre educação e trabalho, e assim, contribuir para o desenvolvimento socioeconômico. No mais, pode-se observar uma tendência de ampliação das oportunidades de acesso e do fortalecimento da participação e promoção do acesso de desprestigiados socialmente na educação superior, no caso, as mulheres.

Sob influência desses eventos, por meio da Lei nº 10.172 de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) - 2001-2010, o Estado brasileiro reconheceu os problemas em relação à educação superior nacional, e afirmou a necessidade de se estabelecer uma política voltada para sua renovação e desenvolvimento. O imperativo de investir em educação superior parte do pressuposto de que o desenvolvimento e independência de um país requerem um forte sistema de educação superior, posto que, “Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior”. O apoio público, destarte, torna-se elementar para que as instituições de educação superior possam desenvolver suas missões educacionais, institucionais e sociais.

Nesse sentido, o PNE estabeleceu metas para a educação superior brasileira, sendo elas as seguintes:

1. Prover, até o final da década, a oferta de ensino pós-médio equivalente a, pelo menos, 30% da faixa etária de 19 a 24 anos.
2. Ampliar a oferta de ensino público na mesma proporção, prevendo inclusive a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de Educação Superior. [...]

4. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta que existem entre as diferentes regiões do País. [...]
6. Ampliar o Programa de Crédito Educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, de modo a atender a 15% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda. [...]
9. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, tanto os regulares como os de educação continuada, observando as metas estabelecidas no capítulo referente a essa modalidade de ensino. [...]
15. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.
16. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de Educação Superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.
17. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, inclusive com a oferta de certificados, permitindo maior flexibilidade na formação e a ampliação da oferta do ensino. [...]
24. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à Educação Superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.
25. Observar, no que diz respeito à Educação Superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à Educação a Distância, Formação de Professores, Educação Indígena e Educação Especial.

O que se pode compreender por meio da análise do ensino superior brasileiro é que ainda não há um sistema de gestão democrática do ensino. O Estado vem, de forma gradativa, descentralizando o ensino superior com a criação de instituições e formas de financiamento diversificadas. Há, ainda, um forte incentivo à criação de instituições de ensino superior privadas e ao financiamento dos cursos de graduação particulares.

Essas características são traços da política econômica mundial, haja vista que são parte das estratégias do Banco Mundial para a educação superior a diversificação de modelos e incentivo às instituições de ensino não universitárias, bem como o ensino a distância, a ampliação das instituições privadas, e, sobretudo, a redução da participação do Estado na manutenção das instituições públicas (SHIROMA; EVANGELISTA, 2001).

Ainda considerando o foco na educação superior, foi realizada em 2008, na Colômbia, a *Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe* (IESALC/UNESCO, 2008), que teve como escopo identificar as principais demandas da região com a perspectiva da *Conferência Mundial de Educação Superior*, que estava para se realizar em 2009. No documento desenvolvido ao final da conferência ficou declarado que o desenvolvimento e fortalecimento da educação superior são elementares em um mundo onde o conhecimento, a ciência e a tecnologia desempenham papel de primeira grandeza.

O documento também ressaltou a educação superior como sendo um direito humano, e, logo, um bem público social. Nessa conjuntura, a declaração postulou como dever fundamental dos Estados garantirem esse direito. O entendimento é de que à medida que o acesso à educação superior é um direito, seu caráter de bem público social se reafirma. E as políticas educacionais, com suas estratégias e ações, são entendidas como condição indispensável para favorecer o acesso à educação superior com qualidade. Porém, reconhecendo a complexidade que envolve a questão da demanda por esse nível de ensino, especialmente na esfera pública, o documento preconiza que o crescimento das instituições deve se dar pautado em diversidade, flexibilidade e articulação.

Verifica-se, ainda, a busca pela integração de segmentos historicamente desprestigiados e desfavorecidos nesse nível de educação, de modo a resguardar e garantir a educação como “direito de todos”. O documento apregoa que, diante do contexto de aumento das exigências sociais por educação superior, apresenta-se a demanda por aprofundamento das políticas voltadas para a equidade no ingresso, bem como a instrumentalização de novos mecanismos de apoio aos estudantes, como bolsas, residências estudantis, serviços de saúde, alimentação, acompanhamento pedagógico e outros, de modo a viabilizar não somente o ingresso, mas também a permanência e o bom desempenho dos alunos nos sistemas de ensino. Nesse sentido, às políticas públicas voltadas para a educação superior é atribuído o papel de resgate de bens historicamente negados ou negligenciados. E o que se requer é um acesso efetivo a esse direito, assegurada a qualidade do ensino ofertado e as condições adequadas para que o aluno realize seu curso com sucesso.

Já em 2009, quando da *Conferência Mundial sobre Ensino Superior*, realizada em Paris, na França, reconhecendo a importância e os resultados da *Conferência Mundial de Ensino Superior de 1998*, foi apresentado um comunicado com vistas a balizar *As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social*.

No preâmbulo do comunicado da conferência, parte-se do entendimento de que a crise econômica mundial de 2008 pode acarretar no aumento da diferença em termos de acesso, e também em termos de qualidade entre os países desenvolvidos e os países em subdesenvolvimento, e mesmo dentro dos próprios países. Diante dessa realidade, considera-se que novos desafios se somarão aos já existentes nos países onde o acesso à educação superior mostra-se ainda restrito. Sendo assim, o comunicado sinaliza a emergência de se investir na educação superior, com vistas a construir uma sociedade mais inclusiva, e de conhecimento mais diversificado, e também para desenvolver-se em termos de pesquisa, inovação e criatividade.

No comunicado, a educação superior é apresentada como “um bem público e responsabilidade de todos os investidores, especialmente dos governantes”. Ao colocar a educação de nível superior como um bem público, e direcionar os governantes como sendo os maiores investidores, aponta-se para a necessidade de criação de políticas públicas educacionais voltadas ao atendimento desse nível de ensino. Convoca-se, pois, o Estado como sendo o maior responsável pela educação superior. O que se trata de uma inovação, tendo em vista que a maior parte das instituições de educação superior, no caso do Brasil 88% delas, encontram-se sob domínio da iniciativa privada, e apenas 12% das instituições situam-se na esfera pública, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2011 (BRASIL, 2013).

No que se refere à responsabilidade social da educação superior, o comunicado apresenta a necessidade desse nível não somente fornecer bases sólidas nos momentos presente e futuro, mas apregoa como sendo necessário que a escolarização superior contribua para a “educação de cidadãos éticos, comprometidos com a construção da paz, com a defesa dos direitos humanos e com os valores de democracia”. Nesse sentido, propõe-se uma formação ampla, promovendo o desenvolvimento do indivíduo frente a questões de âmbito cultural, científico, econômico e social, promovendo o pensamento crítico e propiciando a cidadania ativa.

Já em se tratando de acesso, igualdade e qualidade, o documento pontua a necessidade de os países continuarem desenvolvendo políticas voltadas para a expansão do acesso. Porém, há um relevo na questão da qualidade, posto que, “o ensino superior deve buscar as metas de igualdade, relevância e qualidade, simultaneamente”. Postula-se, pois, que igualdade não se refere apenas ao acesso, mas atinge também as condições que possibilitam a participação e conclusão efetiva dos cursos de graduação, o que exige auxílio de ordem financeira e educacional para os alunos provenientes dos estratos mais pobres e/ou marginalizados da sociedade.

E, considerando os desafios provenientes da expansão do acesso, o comunicado aponta como sendo fundamental a garantia da qualidade da educação superior, contando, para tanto, com sistemas que asseguram a qualidade e padrões de avaliação. Indica-se que “Critérios de qualidade devem refletir todos os objetivos da educação superior, notavelmente o propósito de cultivar o pensamento crítico e independente nos estudantes e a capacidade de aprender por toda a vida. Eles devem estimular a inovação e a diversidade.”

Em se tratando de expansão, postula-se a necessidade de diversificação nos sistemas de educação superior, de modo que instituições com formatos diversos - que não apenas as universidades, e em diversas esferas administrativas, além da pública - possam atender a necessidade de novos e diversos alunos.

Considerando esses e outros fatores, os Estados signatários do documento são convocados a desenvolver políticas e estratégias com vistas a:

- a) Manter e, se for possível, aumentar o investimento no ensino superior a fim de sustentar continuamente a qualidade e a igualdade, além de promover a diversificação tanto no fornecimento do ensino superior quanto nos meios de seu financiamento;
- b) Garantir investimentos adequados no ensino superior e em pesquisa para refletir as expectativas crescentes e as necessidades sociais;
- c) Implantar e fortalecer sistemas de certificação de qualidade e estruturas regulatórias com o envolvimento de todos os investidores;
- d) Ampliar o treinamento dos professores antes da atuação e no decorrer de sua atuação com currículos que os preparem para formar os estudantes como cidadãos responsáveis;
- e) Estimular o acesso, a participação e o sucesso das mulheres no ensino superior;
- f) Garantir acesso igual para grupos como trabalhadores, pobres, minorias, com habilidades especiais, migrantes, refugiados e outras populações vulneráveis;
- g) Desenvolver mecanismos para contrapor o impacto negativo da fuga de cérebros e estimular a mobilidade dos estudantes, dos funcionários e dos acadêmicos;
- h) Apoiar maior cooperação regional em educação superior que conduz ao estabelecimento e fortalecimento do ensino superior e das linhas de pesquisa;
- i) Fortalecer os Países Menos Desenvolvidos e os Pequenos Estados Insulares

- em Desenvolvimento a fim de beneficiá-los com as oportunidades oferecidas pela globalização, além de promover a colaboração entre eles;
- j) Seguir as metas de igualdade, qualidade e sucesso por meio de uma trajetória de desenvolvimento mais flexível e assegurar um maior reconhecimento do aprendizado anterior e da experiência de trabalho;
- k) Melhorar a atratividade das carreiras acadêmicas garantindo os direitos e as condições adequadas de trabalho dos funcionários acadêmicos de acordo com a Recomendação Relativa ao Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior de 1997;
- l) Garantir a participação ativa dos estudantes na vida acadêmica, com liberdade de expressão e direito de organização, e fornecer serviços adequados aos estudantes;
- m) Combater as falsificadoras de diplomas por meio de ação em nível nacional e internacional;
- n) Desenvolver sistemas de pesquisa mais flexíveis e organizados que promovam a excelência científica, a interdisciplinaridade e sirvam à sociedade;
- o) Apoiar a integração total das TICs e promover a EAD a fim de atender a demanda crescente pelo ensino superior.

Como se nota, o veio democratizante da educação superior se faz presente no documento, seja pela indicação de necessidade de garantir o acesso resguardada a qualidade do ensino oferecido; pela inserção de grupos com histórico de exclusão e/ou vulnerabilidade; e ainda pela garantia de participação ativa dos estudantes, sendo-lhes fornecidos serviços adequados.

Por fim, o projeto de Lei 8.035, de 2010 (BRASIL, 2010), que propõe o novo PNE, apresenta três metas referentes à educação superior, sendo elas as seguintes:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas da pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

As metas de ampliação da oferta da educação superior bem como da qualidade do ensino ofertado, apesar de responderem a uma demanda do mercado, que aponta a necessidade de expansão da escolarização para a integração do Brasil à conjuntura econômica mundial, representa, também, a busca pela efetivação da igualdade material em termos de acesso a bens e direitos sociais. As políticas voltadas para a expansão da educação superior são, também, expressão de uma luta contra um dos aspectos da desigualdade que assolam os brasileiros, que é a desigualdade em termos de acesso à educação de nível superior, historicamente elitizada no país.

Considerações finais

A sociedade está em constante processo de mudança, e, para acompanhá-la, os setores que a compõem, dentre os quais a educação, também necessitam de passar por alterações, com vistas a atualizar-se para atender as demandas da contemporaneidade. Nesse contexto, os marcos legais relativos à educação superior instituídos,

sobretudo a partir do início do século XXI, revelam-se imperativos para o processo de evolução e aprimoramento desse nível de ensino no Brasil.

Nessa conjuntura, é notável que a educação superior avança e isso acarreta em benefícios que atingem positivamente a sociedade civil, como é o caso das políticas voltadas para a expansão e democratização do acesso. Mas é necessário refletir que a educação superior progride conformando-se tanto com o direcionamento do próprio Estado, quanto em razão do que é requerido pelo mercado, bem como em decorrência das aspirações da própria sociedade civil. Todos esses sujeitos colocam-se, portanto, como agentes, diretos ou indiretos, das políticas e programas educacionais.

Por assim serem, as políticas públicas não se constituem como benesses sociais desarticuladas de jogos de interesses, principalmente dos campos político e econômico. Há, por trás do compromisso de promover o acesso à educação, bem como de alavancar o desenvolvimento cultural e social da nação, interesses de cunho financeiro, os quais se relacionam com a demanda por desenvolvimento econômico, com a necessidade dos países de se integrarem à conjuntura macroeconômica mundial. O interesse por promover o progresso da educação, portanto, relaciona-se diretamente com a demanda por desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, é imperioso reconhecer que as políticas não surgem por acaso, em razão das meras demandas da sociedade em seus diversos setores e segmentos.

Por fim, é necessário assinalar que proposição de políticas voltadas para o campo da educação requer estudos, análises e diagnósticos que fundamentem as ações políticas, de modo que as mesmas não se efetivem de forma imediata, pouco fundamentada. Nesse sentido, os documentos originários em conferências, encontros ou quaisquer formas de organização, são elementos positivos para a elaboração de políticas públicas, tendo em vista que respaldam as decisões tomadas pelos governantes. Entretanto, também é necessário refletir que são esses mesmos documentos que revelam interesses particulares dos segmentos da sociedade que os elaboram, e que vão, seguramente, compor as políticas.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei. **Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos.** Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior: 2011** – resumo técnico. Brasília: Inep, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei. **Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial. Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Lei. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-362, julho, 2002.

FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira. As influências da reformada educação superior no Brasil e na União Europeia nos papéis sociais das universidades. In: OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). **O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração.** Campinas: Mercado das Letras, 2011.

HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, nov. 2001.

IESALC-UNESCO. **Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe**. Colômbia: IESALC-UNESCO, 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Política Social e Desenvolvimento. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Ipea, v. 13, edição especial, 2007.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-867, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 6, n. 51, 1 de outubro de 2001. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/2290>. Acesso em 15/06/2014.

OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes. A educação superior. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (OrgS.). **Organização do ensino no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2002.

RICCITELLI, Antônio. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da Constituição**. 4 ed. Barueri, SP: Manole, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Ensino Superior na virada do século: as posições do Banco Mundial e da UNESCO. **Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, v. 6, n. jan./jun., p. 75-84, 2001.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: Reforma do Estado e mudanças na produção**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei da educação superior: fortalecimento do setor público e regulamentação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, Autores Associados, n. 29, mai./ago. 2005.

UNESCO. Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009. **As novas dinâmicas do Ensino Superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social**. Comunicado. Paris, UNESCO, 2009.

UNESCO. Declaração Mundial Sobre Educação para Todos. **Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, de 05 a 09 de março de 1990.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Paris: UNESCO, 1998.

UNESCO. Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe. Conferência de Educação Superior na América Latina e no Caribe. **Documento**. Cartagena de Índias, de 04 a 06 de junho de 2008.