

AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:  
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA**INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO NACIONAL  
DE EDUCAÇÃO II**Marcelle Barros dos Santos<sup>1</sup>**1 INTRODUÇÃO**

A educação superior brasileira caracterizou-se na última década pela forte expansão do ensino superior privado (BRANDÃO, 2006). Segundo o Censo de Educação Superior de 2012, o número de instituições públicas em 2002 era de 195, distribuídas da seguinte forma: 73 eram federais, 65 estaduais e 57 municipais. Enquanto que a rede privada era composta por 1442 instituições. Essa categoria atinge 2016 instituições em 2012. Já no cenário de instituições públicas, percebe-se o aumento para 236 instituições (INEP, 2012).

Nesse contexto, o objetivo geral desse estudo é investigar a influência da participação social, por meio da Conferência Nacional de Educação, na formulação do II Plano Nacional de Educação, com ênfase nas políticas de educação do ensino superior. Além disso, se constituem como objetivos específicos dessa pesquisa: (i) compreender como se deu a atuação da CONAE na elaboração do PNE II no que se refere às políticas de educação de nível superior; (ii) averiguar a percepção dos representantes governamentais e da sociedade civil sobre os objetivos, funcionamento e importância da CONAE na formulação de políticas de educação relacionadas ao ensino de nível superior.

Esta pesquisa caracterizou-se por ser interdisciplinar, longitudinal, exploratória, descritiva e qualitativa (FARIAS FILHO, 2013). No delineamento desta pesquisa foi adotada prioritariamente a abordagem qualitativa. A obtenção dos dados de pesquisa foi feita utilizando-se a técnica de coleta de dados. Em consonância com o que a literatura apresenta como técnicas de coleta, essa pesquisa adotou dois instrumentos: a pesquisa documental/ bibliográfica e a entrevista (FARIAS FILHO, 2013). Para analisar dos dados foi utilizada a técnica da análise de conteúdo. Em vista disso, dividiu-se em dois grupos de entrevistados, estando de um lado o roteiro de entrevistas para representantes da sociedade civil que participaram das discussões da CONAE. Já no outro lado se encontrava o roteiro de entrevistas para representantes do governo que participaram da CONAE.

Esse trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção é composta pelo referencial teórico, que se divide em: participação social e

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, Mestrado Profissionalizante em Administração Pública.

movimentos sociais e formação de políticas públicas em educação. Por fim, a quinta seção descreve os resultados da pesquisa, discutindo-os, bem como apresentam as considerações finais da pesquisa.

## **2 MOVIMENTOS SOCIAIS EM EDUCAÇÃO**

Os movimentos sociais têm participado dos processos decisórios junto ao Poder Público na resolução dos problemas que dizem respeito às políticas que interessam diretamente a sociedade. As ações dos movimentos sociais são múltiplas, diversas, cíclicas, com fluxos e refluxos. Em vista disso, tais movimentos são vistos como lutas não só pela ampliação do acesso ao espaço político, mas também pelo reconhecimento das aspirações populares, pois se concentram em vários problemas específicos, que, de modo geral, colocam os militantes em posição contrária a do poder instituído (GOHN, 2014).

Segundo Gohn (2014), existem basicamente três correntes teóricas sobre os movimentos sociais: a histórico-estrutural, a culturalista-identitária e a institucional/organizacional – comportamentalista. A primeira consiste na análise dos movimentos dos trabalhadores como sujeitos históricos. Essa é a matriz teórica de análise desenhada por Karl Marx. Nessa abordagem fundada na teoria marxista, o movimento social associa-se à ideia de lutas de classes, subordinando-se ao próprio conceito de lutas de classe. Estudos críticos inseriram na perspectiva marxista conceitos de reforma ou revolução. Isso leva os movimentos sociais a serem analisados como reformistas, reacionários ou revolucionários. Não se fazia uma dissociação do movimento social e político, pois as organizações eram vistas como suporte dos movimentos (GOHN, 2014).

A segunda corrente teórica, a culturalista-identitária, recebe influências variadas que vão desde o idealismo kantiano, passando pelo romantismo rousseauiano até o individualismo nietzchiano. Autores mais contemporâneos representam essa escola teórica. São eles: Habermas, Touraine, Arendt, Melucc e outros (GOHN, 2014). Esses autores focavam seus estudos na questão da identidade dos movimentos sociais e criticavam aqueles trabalhos que somente viam os estudos de classes sociais como categorias econômicas e que não consideravam a ação coletiva. Para Gohn (2014, p. 30), a contribuição dessa corrente foi a de “apresentar ao mundo a capacidade dos movimentos sociais de produzir novos significados e novas formas de vida e ação social”.

A corrente institucional/organizacional – comportamentalista foi desenvolvida nos Estados Unidos, mas também possui adeptos na Europa. Segundo essa teoria, as mobilizações sociais são estudadas sob a ótica econômica em que os objetivos são a organização, os interesses, recursos, estratégias; ou ainda, a ótica sociopsicológica que

acredita que o movimento atinge os objetivos ao se transformar em organização institucionalizada (GOHN, 2014).

A discussão dos movimentos sociais na contemporaneidade insere-se em um campo de análise maior, o do surgimento de novas formas de racionalidades e o da crise da modernidade. Esta última decorrente das transformações societárias trazidas pela globalização, das alterações nos padrões das relações sociais etc. Assim, a agenda de pesquisas de movimentos sociais será retomada no final do século XX e início desse milênio para o estudo do movimento antiglobalização, enfatizando as redes que são construídas a partir deles, bem como ações comunitárias locais. Com isso o estudo de movimentos sociais não se restringe somente ao ambiente acadêmico, mas também é feito por organizações interessadas em obter dados para aprimorar seus planos e projetos (GOHN, 2014).

Ainda consoante Gohn (2014), as abordagens sobre ações e movimentos sociais desse milênio podem ser sintetizadas da seguinte forma: novos requerimentos da modernidade e a redefinição do sujeito racional de forma a incorporar as identidades culturais, a busca de um sujeito que articule o global com o local e as formas de democracia – deliberativa e participativa. É sobre este último tópico que se discorrerá nos parágrafos a seguir.

A questão da democracia deliberativa retoma a discussão de um discurso emancipatório, trazendo a ideia de que o movimento é um sujeito coletivo. As abordagens pós-estruturalistas assumirão a importância da linguagem, da produção de sentido, do simbólico, do discurso para a transformação da realidade social. As noções de democracia deliberativa remontam à Grécia clássica com a ideia de persuasão dos sofistas, perpassando pela Revolução Francesa até Marx Weber e Schumpeter que discutiram sobre as vantagens da argumentação na democracia. No entanto, a versão mais elaborada foi desenvolvida por Habermas e foi levada a público por Souza Santos (GOHN, 2014). Sendo assim, a afirmação que se extrai da ideia de democracia deliberativa é a de que a democracia não se legitima somente por meio do voto, mas também mediante discussões e decisões coletivas entre os cidadãos.

Para Leroux (2006), a democracia deliberativa possui duas entradas: a formação da vontade democrática constituída em espaços institucionais e em espaços extrainstitucionais, situados na sociedade civil, em sindicatos, em grupos de interesse etc. Isso quer dizer que essas duas faces devem se relacionar para caracterizar o governo democrático. Ainda conforme Gohn (2014, p. 55), “a política deliberativa seria o âmago do processo democrático, tendo vínculo com a sociedade por intermédio da opinião pública e do processo de formação de uma vontade coletiva”. Daí, a importância dos movimentos sociais, pois o processo reflexivo seria impulsionado por eles, construindo um modelo dialógico de intervenção pública.

Outro conceito fundamental desenvolvido pelo tema democracia deliberativa é o da sociedade civil que, segundo Leroux (2006), é heterogêneo e envolve várias fontes teóricas, mas pode ser sintetizado como o conjunto de movimentos, associações civis, organizações sociais, iniciativas cidadãs dentre outras que apresentam suas demandas e conquistam espaços de ação sociopolítica e cultural.

Diante do explanado, a democracia deliberativa apresenta um papel ambíguo por ser fonte de pressão de movimentos e precisar responder a um ativismo propositivo, organizado e ordenado institucionalmente como, por exemplo, pelos conselhos e fóruns criados pelo Estado. O que se vê na prática como solução desse impasse é que ou se resolve pelo conflito ou pela construção coesa de setores da sociedade civil (GOHN, 2014). Todo esse processo desenvolve novos conhecimentos e saberes que influenciam na forma como o governo e seus técnicos enxergam os problemas, impulsionando o desenvolvimento de soluções mais adequadas.

No âmbito da educação, os movimentos sociais se caracterizam por serem formais, informais e não – formal. O primeiro se dá nas escolas. O segundo consiste na socialização dos indivíduos no ambiente familiar de origem. E o terceiro, são as práticas educativas de formação voltadas para a construção da cidadania (GOHN, 2012). Dessa forma, os movimentos pela educação ocorrem de dentro pra fora das escolas e em outros espaços institucionais. Consoante Gohn (2012, p. 346), as “lutas pela educação envolvem lutas por direitos e fazem parte da construção da cidadania”.

Com o novo cenário político brasileiro democrático, os movimentos sociais apresentam abertamente suas reivindicações, exigindo a implantação de um Sistema Político de Educação em detrimento das políticas fragmentadas que estavam vigentes. A partir desse momento, as lutas do ensino superior sempre estiveram relacionadas à contratação de professores, à expansão do ensino público, melhoria de qualidade da educação superior, cotas e inclusão de estudantes de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social. É a partir dessas reivindicações que serão analisados nos espaços democráticos deliberativos – conferências – a caracterização desses espaços e atores, as influências que eles exercem na formulação de políticas e as estratégias de atuação da CONED - Congresso Nacional de Educação - e da CONAE – Conferência Nacional de Educação.

### **3 PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS**

Para entender o processo que desencadeou a formulação dos planos nacionais de educação, busca-se pelos elementos constitutivos desse processo. Para essa análise, é necessário averiguar quem participou da construção dos planos, se houve consenso nas

discussões, o envolvimento dos Poderes Legislativo e Executivo e, em resumo, de que forma os movimentos sociais participaram e contribuíram para a formulação de documentos que mais tarde se transformaram em Planos Nacionais de Educação.

Diante disso, compreender o papel desempenhado pelo Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública para a elaboração do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira – e, além deste, a Conferência Nacional de Educação – CONAE, para a elaboração do segundo PNE, requer entender a participação da sociedade civil na construção de políticas educacionais que contribuíram para a educação pública gratuita e de qualidade.

Em 1986 nasce o Fórum Nacional pela Constituinte, que mais tarde se transforma em Fórum Nacional em Defesa pela Escola Pública (FNDEP), atuando em diferentes momentos da política educacional. Um exemplo disso foi a elaboração e construção do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a conhecida LDB do Fórum, no período entre 1988 a 1996, bem como da aprovação na Constituição Federal do Capítulo III, Seção I, intitulado Da Educação.

Passado esse momento, o Fórum reivindica uma nova LDB, uma vez que aquela construída pelo Fórum não foi aprovada pelo Congresso Nacional, sendo substituída pela Lei n. 9.394/1996. Esta é fruto do PL n. 73/95 apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro do Partido Democrático Trabalhista – PDT – que desconsiderou o trabalho apresentado pelas entidades do FNDEP.

Na década de 1990, a mobilização da sociedade civil pela educação continua presente, sendo o FNDEP o espaço onde as discussões acontecem. Perante o contexto de abertura econômica e globalização<sup>2</sup>, o FNDEP enxerga a necessidade da continuidade e ampliação do debate nacional acerca das consequências de propostas dos organismos internacionais sobre a educação, materializadas em decretos, leis, emendas constitucionais e medidas provisórias que criavam mecanismos de facilitação à privatização da educação, sobretudo do ensino superior (BOLLMANN, 2010).

Nesse contexto, percebe-se que o Estado brasileiro se vincula historicamente aos interesses do setor privado caracterizando-se por adotar políticas de ajuste estruturais recomendadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As mudanças desencadeadas pela transferência de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada

---

<sup>2</sup> A ideia de abertura econômica e financeira e globalização adotada nesse ponto advém do conceito de Chesnais que utiliza o termo “mundialização financeira” para tratar do tema, conceituando-a como “estreitas interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultantes da liberalização e desregulamentação adotadas inicialmente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, entre 1979 e 1987, e nos anos seguintes pelos demais países industrializados. A abertura, externa interna, dos sistemas nacionais, anteriormente fechados e compartimentados, proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial. Nem por isso os sistemas financeiros nacionais foram eliminados com a liberalização e desregulamentação” (CHESNAIS, p. 12).

despertam em setores de esquerda da sociedade, em partidos políticos e em algumas instituições governamentais o interesse de conceber propostas que representassem o interesse da sociedade.

Foi a partir desse cenário que, nas décadas de 1980 e 1990, as Conferências Brasileiras de Educação (CEB) emergiram trazendo a possibilidade de discussão sobre alternativas para a educação que passava por um momento de crise por causa de acordos internacionais ainda do período da ditadura militar. Com isso, foram realizadas as seguintes conferências: I CEB (São Paulo, 1980) que tratava sobre “Política Educacional”; II CBE (Belo Horizonte, 1982) abordando o tema “Educação: perspectivas na democratização da sociedade”; III CBE (Niterói, 1984) com o tema “Das críticas às propostas de ação”; IV CBE (Goiânia, 1986) sobre “Educação e Constituinte”; CBE (Brasília, 1989), com o tema “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: compromisso dos educadores” e VI CBE (São Paulo, 1991) (BOLLMANN, 2010).

Ainda, segundo Bollmann (2010, p. 664), era “preciso construir, democraticamente, uma nova proposta de educação para o país [...] retomando a agenda de luta pela educação pública e privada [...] recolocando na pauta a mobilização para a educação frente ao mandato de 1998/2002”.

Já na década de 1990 e ainda imbuídos desse espírito de participação social e com o intuito de ampliar a sua participação na construção de uma proposta de educação, pela sociedade organizada, alternativa ao modelo proposto pelos organismos internacionais e pelo governo brasileiro, o FNDEP decide realizar uma reunião com mais de 15 entidades em 1996 na Universidade de São Paulo (DOURADO, 2010). Esse movimento dá origem aos Congressos Nacionais de Educação – CONED – que são espaços organizados para a elaboração democrática de propostas que contemplassem os anseios e a concepção de educação, estado e sociedade das entidades que integraram o Fórum.

Segundo Perez (2009), espaços como o CONED são considerados instituto de participação popular, que vem a ser a integração direta e indireta de cidadãos na execução da função administrativa. Para o ordenamento jurídico brasileiro, os institutos de participação popular devem representar a verdadeira abertura da participação, possibilitando a participação da sociedade tanto na gestão de políticas como também no controle da Administração Pública cujos objetivos são tornar eficiente a execução das diferentes tarefas administrativas e dar efetividade aos direitos fundamentais. O que caracteriza de fato um instrumento como instituto de participação popular é o fato de nele participar diferentes segmentos da sociedade com interesses na eficiência da atuação estatal em determinada área social. Os institutos de participação popular na Administração Pública são (PEREZ, 2009. p. 94):

institutos políticos voltados à obtenção de resultados (ou decisões) de soma positiva – decisões que em geral produzem mais vantagens do que desvantagens para todos os envolvidos – que, por assim ser, resultam imprescindivelmente de ‘uma mistura de cooperação e conflito’. Uma vez inexistente a possibilidade de se confrontarem os polos opostos, no jogo dos interesses sociais, impossível se torna a cooperação, o conflito e a obtenção de decisões no interesse de todos, com soma positiva.

Ao todo, foram realizados cinco CONED de 1996 a 2005. Contudo, as discussões que se consolidaram no plano conhecido como PNE – Proposta da Sociedade Brasileira – duraram dois anos (1996 e 1997) (DOURADO, 2010).

A continuidade desse processo é materializada pela I Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010 – que passa a atuar em momento diferente da política educacional brasileira com a participação da sociedade. Em 2008 uma portaria ministerial constitui uma comissão de 35 membros a quem são atribuídas as tarefas de coordenar, monitorar e promover o desenvolvimento da CONAE.

A CONAE 2010 foi precedida por etapas municipais, estaduais e distrital. Ao todo, foram realizadas dezessete conferências municipais. O objetivo principal dos fóruns e conferências estaduais e municipais era discutir sobre o Documento-Referência da CONAE (documento este elaborado pela Comissão de Organizadora Nacional), a Educação Básica e o Ensino Superior contemplando suas etapas e modalidades de ensino.

Todas as discussões e deliberações realizadas nas etapas estaduais e municipais foram sistematizadas e apresentadas na CONAE 2010 para novas discussões e deliberações. Para melhor cumprir com objetivos propostos, a Comissão Organizadora Nacional constituiu comissões especiais para executar ações referentes a todas as outras etapas da conferência: comissão de Divulgação e Mobilização; comissão de Dinâmica e Sistematização e comissão de Infraestrutura e Logística e, ainda, com o objetivo de assegurar a existência de um relatório final que pudesse contribuir para a formulação das ações subsequentes, foi designado, pela Comissão Organizadora Nacional, um grupo de trabalho especial encarregado da sistematização e elaboração do documento final da CONAE que foi presidido pelo coordenador da Comissão Organizadora da CONAE.

Tendo isso em mente, as Conferências Municipais debateram e contribuíram com propostas ao Documento-Referência e este, composto pelas emendas deliberadas, foi encaminhado às Conferências Estaduais. Nessas últimas foram também deliberadas proposições de mudanças, supressões ou acréscimos que ao fim foram apresentados na Conferência Nacional. Como resultado desse processo, foram enviadas 5.300 propostas e a participação de 2.800 delegados das 27 unidades da federação (FERNANDES, 2010). Com isso, os movimentos sociais de educação esperavam que a participação ampla servisse para se discutir sobre a proposta de um Sistema Nacional de Educação. Ainda, consoante Fernandes (2010, p. 3), é por meio da “visão sistêmica que se busca implementar com a

participação dos entes federados objetivando instituir uma cultura de maior articulação e melhoria nos processos de gestão de políticas, programas e ações direcionados a otimização do acesso e dos processos de gestão com a garantia de qualidade”.

Além disso, a ideia de um sistema engloba conceitos como gestão democrática, qualidade, regulação, financiamento e definição de custo aluno/qualidade, formação e qualificação de profissionais da educação, ampliação de oportunidades e melhoria do processo de ensino aprendizagem. Um aspecto importante dessa proposta é que além de se fazer um diagnóstico da educação no Brasil foi feita uma avaliação do PNE anterior. Isso de fato contribui para uma análise de pontos que necessitam de aprimoramento nas políticas (FERNANDES, 2010).

Após as etapas municipais e estaduais, de 28 de março a 1º de abril de 2010, ocorreu em Brasília a Conferência Nacional de Educação (CONAE). Desse encontro, nasceu o documento que foi apresentado ao Congresso Nacional dividido em seis eixos: Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; Democratização do Acesso; Permanência e Sucesso Escolar; Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; Financiamento da Educação e Controle Social e Justiça Social Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (idem).

A realização de conferências, sobretudo da forma como vêm sendo estruturadas, é válida para mudar a forma de fazer política do governo federal, pois fortalece a democracia mediante a prática participativa e deliberativa (AVRITZER, 2012). Os movimentos sociais ao se articularem para participar do processo de construção do Plano Nacional de Educação contribuem para tal fortalecimento.

Os movimentos sociais de educação desde a década de 1980 até os dias de hoje permanecem com uma composição bastante similar. Percebe-se que na formulação dos PNEs não houve significativas mudanças com relação à participação dos grupos da sociedade civil organizada. E nos momentos de discussão sobre os Planos o objetivo de lutar pelo ensino público e de qualidade sempre prevaleceu apesar dos desfechos que se apresentaram (SAVIANI, 2012).

Levando em conta a contribuição dos movimentos sociais na formulação dos Planos de Educação, percebe-se que nos anos de 1980 a relação dos movimentos sociais e educação se acentuam com a luta pelas Diretas Já. Aos poucos foram sendo construídas redes de movimento social temático e que se readaptaram ao contexto democrático. É nesse contexto que se localizam os movimentos sociais e os PNEs I e II.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO DE NÍVEL SUPERIOR**

Os movimentos de educação de nível superior, como visto em seções anteriores, sempre tiveram papel fundamental na formulação de políticas de educação enquanto instância da sociedade civil. Com a redemocratização, de um lado estavam aqueles grupos que defendiam um ensino público gratuito em todos os níveis e, do outro estavam aqueles ligados ao setor privado interessados em obter verbas públicas e diminuir a interferência do Estado em instâncias privadas.

Nesse contexto, a Constituição Federal estabelece em seu artigo 207 a indissolubilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Para tal cumprimento prevê a destinação de 18% da receita anual resultante de impostos da União para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mais tarde, com a instituição da LDB foi previsto graus de abrangências ou especialização nos estabelecimentos de ensino superior. Além disso, ela também prevê processos regulares de avaliação dos cursos de graduação e das próprias instituições de educação superior, condicionando seus credenciamentos ao desempenho mensurado por essa avaliação.

A estrutura da educação superior no Brasil possui um sistema complexo e diversificado de instituições públicas e privadas com diferentes níveis de ensino e com diferentes tipos de cursos e programas. Essa estrutura encontra-se formalizada na Constituição e na LDBN/96 e mais um conjunto de Decretos e Portarias. Entretanto, essa estrutura é ainda baseada na Lei nº 5.540/68 decorrente da Reforma Universitária.

A reforma universitária determinava que o ensino superior deveria ser vivenciado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado. Contudo, a partir da década de 1970 se deu a expansão do sistema de ensino superior, em função do aumento do número de instituições privadas e estabelecimentos isolados. Além disso, a autonomia financeira e de gestão de pessoal preconizada pela Reforma ainda não existe (BRASIL, 2013).

Desde a Reforma, a principal mudança que aconteceu nos órgãos ligados a educação foi a incorporação de representantes da comunidade acadêmica como exemplo disso tem-se o Conselho Nacional de Educação – CNE. O controle normativo do MEC é feito pela Secretaria de Ensino Superior.

Em se tratando das políticas de ensino superior e voltando-se para a proposta desse trabalho que abrange apenas o período de elaboração dos Planos Nacionais de Educação, as políticas educacionais do período do governo FHC, segundo Cunha (2003), se resumem à criação do ENEM, criação de conjunto de leis que regulam mecanismos de avaliação, ampliação do poder docente na gestão universitária e reconfiguração do Conselho Nacional de Educação. Por outro lado, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, que precedeu e acompanhou a formação do PNE II, teve como medidas a edição do

Decreto de 20 de outubro de 2003 que institui o Grupo de Trabalho Interministerial para analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

Ainda nesse mesmo ano ocorreram duas outras iniciativas importantes em relação ao ensino superior. Em agosto, a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESU/MEC) organizou o Seminário “Universidade: por que e como reformar” para apresentar às Comissões de Educação do Senado e às da Câmara dos Deputados. Em novembro, o MEC, com o apoio da UNESCO, do Banco Mundial e da ONG internacional ORUS (*Observatoire International des Réformes Universitaires*) realizou o Seminário Internacional “Universidade XXI: novos caminhos para o ensino superior”. Nesses dois eventos, diversos temas foram debatidos para a redefinição de uma agenda para o ensino superior. Dessas discussões nasceu um relatório que apontava a necessidade de formulação e implantação de uma reforma universitária brasileira (SAMPAIO, 2000).

Dentro do escopo desse trabalho, serão apresentados programas que atendem especificamente políticas que objetivam ampliar o acesso ao nível superior. É válido enfatizar que das discussões do GT foram extraídos importantes pontos que foram acrescentados em reuniões da CONAE para formulação do PNE II. Diferente do PNE I que as ações se concentraram nas mãos do governo. Os programas são os seguintes:

- a) Programas/ações de diversificação acadêmica e de articulação do ensino, pesquisa e extensão: Programa de Educação Tutorial – PET e Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT);
- b) Programas/ações de avaliação e de regulação do sistema: Sistema de Credenciamento e Recredenciamento de IES;
- c) Programas/ações de cooperação e relações internacionais: Certificado de proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros, Programas de Estudantes Convênio de Graduação, Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior e outros;
- d) Programas/ações de articulação da educação superior com a educação básica: Programa de Consolidação das Licenciaturas (Procedência);
- e) Programas/ações de acesso e permanência: Programa de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, Exame Nacional do Ensino Médio O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) entre outros.

Esses são os programas formulados no período de discussão e debates sobre o PNE II. Eles se caracterizam, sobretudo, por atender as demandas por ampliação de acesso ao ensino superior, mas são cuidadosos com a racionalização dos recursos.

A análise dos Planos Nacionais de Educação precisa considerar tanto a formação de agenda como o processo decisório. Ao analisar o fluxo dos Planos, percebe-se que o contexto em que as questões foram postas naqueles documentos advém das discussões que a todo momento a imprensa instiga ou por indicadores que são apresentados seja do próprio governo, seja de institutos independentes, a exemplo das divulgações de dados sobre ensino superior realizadas pelo INEP.

Nas seções anteriores, viu-se que o processo pelo qual passaram os Planos caracterizou-se pelo debate sobre o sistema educacional encabeçado pelo CONED e pela CONAE convocada por uma Comissão Nacional composta por representantes do governo federal e por segmentos da sociedade civil, no caso da segunda, e, no caso da primeira, somente por representantes da sociedade civil.

Sobre o processo decisório, percebe-se que ele não é ordenado e racional. Isso se verifica quando a solução proposta por um grupo não atende a outro. Um exemplo disso foi a mudança no texto do projeto de lei quanto ao financiamento relatado no parágrafo anterior. Um grupo se sobressai e outro não é atendido em sua completude.

Corroborando a esse pensamento, Lindblom (1981. P. 10) afirma que:

Algumas vezes se forma uma política a partir de negociação entre várias partes interessadas, que chegam a um acordo a respeito de problema que não era precisamente o que interessava a cada uma das partes. Outras vezes, como já notamos, as políticas derivam de novas oportunidades, não de problemas propriamente [...]. Concebemos o processo decisório político como algo extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos. De algum modo, um conjunto complexo de forças produz determinados efeitos, que chamamos de "políticas".

A forma como os arranjos democráticos são feitos é que definem como as opções se apresentam para os formuladores de políticas. Dessa forma, não há uma relação lógica e direta daquilo que os cidadãos desejam com a política que de fato eles obtêm. A decisão de políticas por parte das autoridades depende das regras, relações de autoridade, procedimentos e organização existente entre os eleitos. Ao fim como os formuladores de política promovem os arranjos conforme sua conveniência, eles acabam por colocar obstáculos ao controle popular e dificultam o processo de inserção da sociedade civil na formulação também de novos planos governamentais.

Dentro do contexto de como se constitui a formação de política no processo decisório, encontra-se o fato de que ela é definida pela sua emergência ao longo desse processo. Em processos de tomada de decisão mais rotineiros, as ações do *policy maker* são programadas desde o início e no decorrer do processo elas vão sendo dosadas à medida que as conjunturas se estabelecem. Outro aspecto é que as políticas tornam-se conhecidas ou tomam forma ao longo do processo decisório. Aqui, o processo não é simplesmente a operacionalização da política, mas a compreensão do problema de política

e suas soluções. É comum adotar, ou melhor dizendo, adaptar políticas anteriormente adotadas (MONTEIRO, 2006).

Dessa forma, o processo pelo qual passa a formulação do PNE se enquadra mais no segundo aspecto, pois desde a discussão do plano até a apresentação dele para o Congresso Nacional, mostrou que os problemas vão se tornando conhecidos e soluções vão surgindo em todo o processo. Isso é bem diferente do caso em que o *policy maker* é inovador e dele é exigido uma ação nova e diferente do que é praticado.

A tramitação do projeto nas casas legislativas já possui outra característica dentro do processo decisório. Nesse momento, as regras do jogo parlamentar, pelo seu próprio objetivo que é o de produzir a lei que deverá ser cumprida, despertam a atuação de grupos de interesse que conseguem influenciar mais estrategicamente nesse momento. Daí, o aparecimento de emendas no texto que atendem a determinados segmentos da sociedade.

O PNE II contribuiu para aproximar diversos segmentos e dialogar sobre os rumos do ensino nos próximos dez anos. Entretanto, ainda precisa melhorar a sua estruturação formal, como, por exemplo, discutir questões mais substantivas, enxugando as metas e objetivos, fato esse, que dificulta o acompanhamento e controle social (SAVIANI, 2011).

## **5 INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PNE II**

Esta seção trata dos resultados e discussões acerca da categoria de análise acerca da influência da CONAE na elaboração de políticas referentes à educação de nível superior, bem como de suas metas. Esta categoria discutiu a formulação de políticas a partir das definições das metas e do documento base enviado aos parlamentares e a influência da participação social a partir da atuação da CONAE e dos movimentos na elaboração do PNE II.

### **1.1 Contribuições das conferências na formulação de políticas de educação de nível superior**

Os entrevistados salientam que a forma como as conferências são realizadas, e, sobretudo, a metodologia adotada por elas, acabam por promover nos sujeitos que ali estão participando a formação política que contribuirá na construção de políticas públicas. Segundo o entrevistado A – representante do CNE:

De fato, quer dizer, é importante dizer que uma vez a CONAE é um processo, inclusive o Plano Nacional de Educação reconhece a CONAE, e chama atenção para a sua importância na dinâmica política. Então a CONAE; de um lado ela interfere na medida em que é feito todo um

processo de formação política nessas conferências, quer dizer, a própria discussão da temática nacional, e com seus desdobramentos na realidade estadual e municipal, quer dizer, todo esse processo, ele é formativo, então ele está levando a sociedade como um todo a participar do processo de discussão. Então aí qualifica profissionais da educação, pais, estudantes, gestores educacionais e, eles intervêm no movimento social, então quer dizer, tem uma ampla participação, quer dizer, uma ampla capilaridade (ENTREVISTADO A, 2015).

Além da capilaridade mencionada pelo entrevistado e da ampla participação que as conferências proporcionam à sociedade civil, há, sobretudo, a possibilidade de diálogo entre os diferentes setores com os órgãos gestores. Isso representa a ressignificação social acerca dos problemas que lhes afetam, levando a novas formas de ação social (HABERMAS, 2003). Em convergência com essa ideia, o entrevistado A, representante do CNE, afirmou que:

além disso, o documento da CONAE, as deliberações que estão no seu documento final, elas resultam sempre em uma possibilidade dialógica, quer dizer, para esses diferentes setores. Quer dizer, quando vão discutir, seja no município, no estado ou mesmo na União com o Ministério da Educação, a referência é o documento da CONAE, por que é uma referência de concepções, de indicações, de definição de política. Então há sim uma interface propositiva no campo da política, obviamente que nós vamos ter outros atores interferindo nesse campo, até porque a educação se constituiu no campo de disputa, disputa de concepções de projetos, de visão de mundo, de homem, de sociedade (ENTREVISTADO A, 2015).

Percebeu-se em relação à CONAE que houve o fortalecimento do diálogo entre sociedade civil e Estado, a caracterizando, conforme preleciona Souza (2012), como canal democrático de participação no ciclo de políticas públicas. No grupo de entrevistados de representantes do governo também há um consenso de que as discussões que aconteceram na CONAE foram importantes na elaboração das políticas. No discurso do entrevistado G – representante da SESU/MEC -, “hoje educação tem o mesmo movimento para a saúde e para outros sistemas; todos eles são baseados nessas conferências. E com a velocidade maior ou menor todas elas tendem a ser implementadas”.

Além daquilo que foi debatido nas conferências, a participação dos movimentos sociais ligados ao ensino de nível superior se deu em momento anterior ao da elaboração do documento referência que foi levado às conferências municipais e regionais para debate. Isso se deve ao fato de que há uma estreita ligação da comissão organizadora com os movimentos sociais. Dessa forma, o documento que foi levado a debate em certa medida já trazia reivindicações dos movimentos ligados à educação de nível superior. Conforme discurso do entrevistado F, representante da SESU/MEC:

Nas deliberações finais, porque nas deliberações finais o desenho já estava praticamente construído, porque também as pessoas que elaboraram o texto básico do PNE, eram pessoas ligadas aos movimentos sociais, quando pega um Luiz Dourado, ou um Chagas, que eram pessoas

militantes, eram pessoas diretamente articuladas com os movimentos sociais. Então todas as associações que discutem essa, e esse pessoal ouvem os movimentos, não são surdos. Então o que estava no texto final é trazido por essas pessoas para dentro do governo, o projeto sai, ele já sai basicamente definido. Mas isso não quer dizer que ele saia fechado, mas ele sai com um esqueleto na estrutura básica de quem já ouviu movimentos sociais antes, então não é totalmente novo (ENTREVISTADO F, 2015).

Nessa fala percebeu-se que pelo menos um integrante da comissão organizadora já possuía contato com os movimentos sociais e que de alguma forma eles estariam sendo escutados em um processo anterior aos das discussões previstas legalmente nas normas. Com essa observação deve-se ter cautela, pois apesar de escutar determinados movimentos pode-se deixar de lado reivindicações importantes que são feitas por outros grupos da sociedade civil.

Em se tratando da influencia que as conferências nacionais possuem nas tomadas de decisão de políticas públicas, infere-se pelo depoimento do entrevistado C abaixo, representante da ANPED, que, em alguma medida, o governo percebeu a importância dessas entidades de participação social na discussão de formulação de políticas. Além disso, pelo mesmo depoimento, percebe-se que essa importância se deve ao fato de que os movimentos sociais, intitulados pelo entrevistado de associações, influenciam aquele meio com suas ideias de políticas mediante outros institutos de participação, como os fóruns, que já aconteciam antes de existir a CONAE. Para o depoente, com a realização da CONAE e FNE reconheceu-se uma situação existente. Segue abaixo, trecho do discurso do entrevistado C: abaixo:

a gente tem uma força que vem do campo, vou te dar alguns exemplos. ANPED é uma associação histórica, a ANPED tem uma criação induzida pelo governo, porque na década de 70 foi a própria CAPES que chamou os pesquisadores e disse: “Olha, precisamos ter associações que se dediquem às várias áreas.” Então não há como desconsiderar o peso político estratégico de negociação e, eu diria, mais especificamente, com a nossa associação, porque ela tem uma penetração muito significativa nos programas de pós-graduação da educação. Mas eu diria, que, na mesma medida, esses 3000 pesquisadores da educação hoje, eles ocupam cargos de diretores de faculdades e centros de educação, eles assumem as pró-reitorias muito mais ligadas à pesquisa e graduação dentro das universidades públicas e também nas universidades privadas e comunitárias. Então eu acho que o peso e a relevância da associação se revelam pela capacidade que os seus associados tem de influenciar por dentro das instituições superiores e também nos órgãos colegiados, né, naquilo que é o fórum de pró-reitores de graduação, com a nossa tentativa de levar à frente essa defesa da educação pública. Acho que o Ministério da Educação reconhece essa força da associação na medida em que no debate da composição para o Fórum Nacional de Educação, em um primeiro momento, por portaria, entende um assento de representação das associações de estudos e pesquisas em educação (ENTREVISTADO C, 2015).

Partindo-se dos objetivos que governo e movimentos sociais possuíam em relação à CONAE, observou-se divergência a partir dos discursos de entrevistados dos dois grupos. Para o entrevistado F, representante do governo, a CONAE serviu para legitimar as políticas já definidas anteriormente e mudanças incrementais foram acatadas. Esse discurso foi visto também nos depoimentos dos entrevistados E e G, representantes da SE/MEC e da SESU/MEC, respectivamente. Por outro lado, percebeu-se divergências nos discursos de representantes da sociedade civil sobre a redefinição de políticas, sobretudo em relação às políticas de ampliação de acesso que deveriam estar no Plano e conseqüentemente sobre a redefinição das políticas públicas de acesso ao ensino de nível superior. Fato este que, segundo entrevistado C, representante da ANPED, não ocorreu. Houve uma manutenção das políticas existentes. Já para o entrevistado A, representante do CNE, a CONAE e o PNE serviram para o Poder Executivo repensar o planejamento e gestão das políticas. Depreende-se essa divergência dos depoimentos dos entrevistados F, C e A:

boa parte desse processo a gente tem que deixar isso claro, é um processo de legitimação, de legitimação das propostas que já estão, de certa forma, no ar. E de repente uma outra rejeitada, que ninguém mais fala nela. Mas quando eu comparo o que aconteceu nos últimos três anos, eu diria que o texto que foi aprovado no final é quase igual, quase igual (ENTREVISTADO F, 2015).

Então, quando a gente chega na CONAE, a gente tem o conjunto de pesquisadores, professores e movimentos ligados à área sindical e estudantil, reconhecendo que houve um esforço federal. Por outro lado, é preocupante o modelo e a forma de transferência para iniciativa privada, e esse debate aparece muito forte no colóquio que vai discutir a expansão privada a educação superior. E isso é uma preocupação que estava na CONAE. Como reverter isso? Para reverter este quadro era fundamental que o governo assumisse pela Conferência e pelo Novo Plano, uma política de retomada da expansão pública da educação superior, essa era a questão que estava, eu diria que no centro do debate da CONAE 2010 e nos acompanhou no processo de três anos e meio de tramitação do plano. Porque, no momento em que a lei, a 8.035, ela é apresentada pelo executivo no Congresso Nacional em dezembro de 2010, eu diria que nós fomos surpreendidos com o texto, que, em certa medida, desrespeitava do princípio básico da Conferência de 2010, que era o compromisso do governo federal e do financiamento público com a expansão do público. Isso em todas as etapas, níveis e modalidades, mas, na educação superior, a questão central, para nós, é que já havia sido colocado que os programas de estímulo e de ampliação de vagas na iniciativa privada, eles deveria ter um processo de revisão. [...]Então, a gente tensão no debate da CONAE com a SESU, era nós dizermos que PROUNI precisa ser programa provisório (ENTREVISTADO C, 2015).

O Plano Nacional de Educação ele é fundamental para que o MEC possa repensar o seu planejamento. Então nesse sentido para além do horizonte da participação social que foi efetiva, desenvolvendo conjuntos de discussões, de cobrar do Ministério ações concernentes ao próprio plano, não é, este movimento de participação ele resulta também em uma importante estratégia de gestão para o Ministério da Educação (ENTREVISTADO A, 2015).

Apesar de os debates de movimentos sociais relativos à educação de nível superior terem se voltado para essa questão de expansão do ensino não houve uma revisão de programas ligados a essa temática. Para o entrevistado C (2015), a questão da expansão do ensino superior público foi o que moveu as discussões na CONAE 2010, contudo, apesar de o esforço federal ser reconhecido pelos movimentos sociais – haja vista a criação de institutos federais em regiões fora dos grandes centros e do programa PROUNI – há a preocupação com a forma de transferência feita à iniciativa privada como forma de expandir o ensino de nível superior. A discussão que foi retomada na CONAE girava em torno do processo de expansão do ensino de nível superior público. Isso implica desenhar uma política mais apropriada com as demandas da sociedade civil. O que aconteceu, segundo o relato do entrevistado C, representante da ANPED, é que o texto apresentado pelo executivo não considerou esse aspecto e reforçou o modelo de financiamento que já existia. Para o entrevistado B, também representante da sociedade civil, essas diferenças dos textos resultantes da CONAE 2010 e daquele que foi apresentado ao Poder Legislativo foram superadas, em certa medida, pelas discussões na arena parlamentar. Seguem abaixo os depoimentos dos entrevistados C e B:

Porque, no momento em que a lei, a 8.035, ela é apresentada pelo executivo no Congresso Nacional em dezembro de 2010, eu diria que nós fomos surpreendidos com o texto, que, em certa medida, desrespeitava do princípio básico da Conferência de 2010, que era o compromisso do governo federal e do financiamento público com a expansão do público. Isso em todas as etapas, níveis e modalidades, mas, na educação superior, a questão central, para nós, é que já havia sido colocado que os programas de estímulo e de ampliação de vagas na iniciativa privada, eles deveria ter um processo de revisão. Se entendia a importância, ainda, naquele momento do PROUNI, mas era importante também entender que o financiamento tinha que ser direcionado para a ampliação das vagas públicas, e por isso é que o percentual entre vagas públicas e vagas privadas era uma tensão que se esperava que, na próxima década, se revertesse o quadro. A gente permanece com mais de 70% das vagas hoje ofertadas na educação superior, sendo assumidas. Eu diria: “Pela iniciativa privada.”, é entre aspas mesmo, porque, se você for olhar, no frígir dos ovos contanto exatamente qual é o investimento público na iniciativa privada hoje, para manter os alunos com bolsas PROUNI, ou para subsidiá-los com financiamento via FIES, o compromisso do recurso público, ele é absolutamente majoritário (ENTREVISTADO C, 2015).

Não estava tudo aquilo que nos queríamos sobre o documento final da CONAE, mas aí fizemos o debate no congresso, tanto é que o projeto que vai bater o recorde de recebimento de emendas no congresso nacional, foram 2.900 e poucas emendas (ENTREVISTADO B, 2015)

Consoantes Santos (2008), essa discussão aponta, sobretudo para o debate acerca da Universidade Pública como um bem social e para a necessidade da sua ampliação e vivência, além de atender a programas de educação cujo objetivo principal é o de mercado. Segundo o autor, a Universidade do século XXI vivencia um impasse em definir quais são suas funções, se é a tradicional ou se adequar às novas.

Isso porque no contexto da globalização o conhecimento assume a função de força produtiva e isso representa uma divisão no mercado de trabalho, pois ele se subdivide em quem possui a informação e quem não a possui. Nesse cenário, o papel da Universidade é o de preparar a força de trabalho para o mercado existente (COSTA, 2011). O grande desafio da Universidade é, portanto, responder às demandas sociais num ambiente marcado por profundas desigualdades sociais

Considerando-se a finalidade propositiva das conferências, segundo aponta Souza (2012), esse papel foi cumprido pela CONAE como afirma o discurso do entrevistado A e B, representantes da sociedade civil, que disseram que ao final havia uma proposta e indicações de políticas baseadas naquelas proposições. Esse mesmo discurso parte dos representantes do governo, E, F e G, que afirmam que o documento apresentado ao Congresso possuía propostas acordadas na CONAE, entretanto os entrevistados E, F e G também concordam que esse documento proposto não contemplou todas as propostas advindas do documento final da CONAE. Para sintetizar o pensamento dos representantes do governo, segue o discurso do entrevistado G (2015):

A proposta do PNE contemplou parcialmente as reivindicações, as posições, as deliberações da CONAE. No Congresso Nacional, quando se abriu debate e aí nós tivemos audiências com ampla participação da sociedade, então a sociedade resgatou muitas propostas do documento da CONAE e alterou o projeto original, que foi do Poder Executivo e conseguiram incorporar muitas deliberações da CONAE no texto final do PNE. Foi um processo muito rico, não podemos dizer que alcançamos 100%, mas o PNE está fortemente marcado pelas deliberações da CONAE (ENTREVISTADO G, 2015).

Esse cenário corrobora com o afirmado por Saviani (2014) que afirma que apesar de todo o esforço em se criar um ambiente onde se possa discutir ideias e propostas alguns grupos sabem que nesses espaços apenas se limitam a isso e, na verdade, é na arena parlamentar que as decisões são tomadas e é lá que grandes grupos atuam. Isto quer dizer que enquanto as conferências tentam pluralizar os grupos representantes da sociedade civil e discutir ideias, há pequenos grupos, porém importantes, que descartam essa possibilidade e atuam onde mais tem força e onde de fato podem ser tomadas decisões permanentes.

Apesar das perdas apontadas pelos entrevistados, a maioria concorda que o grau de influência da CONAE nas deliberações finais do documento do PNE foi significativo. Eles apontaram os ganhos que esse processo provocou. Exemplo disso é que nos relatos os entrevistados viram grande importância de trazer a sociedade para discutir problemas, pois no PNE anterior isso não havia acontecido. Segundo o entrevistado B (2015), representante da sociedade civil, “você fazer uma inversão disso, você começar a discutir a política da base do outro lado, participando efetivamente, tendo um documento que teve a participação de representação”.

## **1.2 Aumento da influência da CONAE na formulação de políticas de educação de nível superior**

Quando perguntados sobre novas formas de otimizar a participação da sociedade civil na elaboração de políticas do ensino de nível superior, houve uma divisão clara dos dois grupos entrevistados. Aqueles que fazem parte do grupo dos representantes do governo afirmam que o que existe já é suficiente e se mostra como a fórmula perfeita para ter a sociedade civil contribuindo na construção de políticas públicas de educação. Seguem relatos dos entrevistados F (2015), G (2015) e E (2015):

Não, acho que a forma que ela influencia já para mim está ótimo, eu acho que a CONAE ela não substitui o PNE, a CONAE é um grande gerador de ideias que podem ser utilizadas para criar programas e políticas para a educação (ENTREVISTADO F, 2015).

Não, acho que tudo que veio das conferências, municipal, estadual, estão lá, qualquer outra forma ficaria com o segundo CONAE, o terceiro CONAE. Em 2010 foi o primeiro. E aí qualquer coisa, qualquer coisa nova hoje, assim fora do PNE, tem que ser via projeto de lei, e aí a sociedade tem que influenciar o congresso para se transformar aquilo em lei (ENTREVISTADO G, 2015).

Olha, nós tivemos na CONAE o que era acordo e tivemos o que era atuação pontual de cada entidade. O conjunto das entidades representam interesses diferentes, por exemplo, entre gestores e professores ou profissionais da educação, esses interesses são diferentes, então têm posições que as entidades atuavam diretamente. E aí através da mediação da Secretaria Executiva Adjunta, nós oportunizamos contatos, audiências, não só com o Ministério da Educação, com as Secretarias e com o Ministro, como também com o Parlamento. Tivemos oportunidade de tratar pontualmente algumas posições que eram de entidades. Eles tiveram oportunidade de colocar seu pleito (ENTREVISTADO E, 2015).

Nos dois primeiros depoimentos a negativa fica clara nas respostas, entretanto ainda no segundo discurso o entrevistado acrescenta que qualquer nova forma de influência deve ser por meio do Poder Legislativo. A ideia que se extrai desse excerto é que com o Poder Executivo a participação da sociedade civil está completa e não há mais como

aprimorar essas ações. Em adição a essa ideia, o terceiro trecho apresenta que a Secretaria Adjunta do MEC extrapolou suas funções, ajudando as entidades a participarem de audiências públicas também no âmbito do Poder Legislativo.

Infere-se desses posicionamentos dos representantes do governo que o objetivo deliberativo da CONAE foi cumprido. Sendo a Conferência, conforme Avritzer (2012), um espaço de construção de ideias, de produção de debates e de estabelecimento de agendas, o governo se viu protagonista participante desse processo e contribuidor nas discussões e disputas. Por conseguinte, ele considera que não há outras formas de otimizar a participação da sociedade civil além dessa em que se convoca e mobiliza os cidadãos a contribuir na construção de políticas. Além disso, um aspecto apontado pelo depoimento do entrevistado G é que com o esgotamento da atuação do Poder Executivo em mobilizar a sociedade civil além do já realizado, CONAE, só resta a esta última tentar influenciar na tomada de decisão do Poder Legislativo. Isso corrobora com o que Capella (1996) denominou de fluxo político. Nos momentos em que todos concordam, a mudança acontece, do contrário deve-se imprimir mais esforço para se conseguir que a ideia seja implementada. Isto quer dizer que quando o Poder Executivo vê sua atuação limitada, os esforços que as entidades devem fazer para validar suas ideias é maior. É importante deixar claro que o que se está definindo como limitador do Poder Executivo pode ser algo externo ou interno a ele e também pode ser tida inclusive como uma estratégia do próprio poder para se afastar de assumir determinados riscos.

Ao analisar esse aspecto sob a perspectiva da sociedade civil, os relatos dizem que há ainda outras formas de cooperação dela na formulação de políticas públicas. A exemplo disso, o entrevistado D (2015), representante do PROIFES, afirma que na fase em que se encontra o PNE II é interessante a articulação em torno do monitoramento das metas. Ademais, o entrevistado C (2015), representante da ANPED, atenta-se para um outro aspecto, qual seja, o de maior participação das entidades representantes da educação de nível superior na conferências municipais e estaduais. Em complemento ao dito, segue na íntegra a fala do entrevistado C (2015), representante da ANPED:

Enquanto pesquisadores nós temos que ocupar as conferências municipais. Nós não podemos abrir mão de estar lá no debate das conferências estaduais. Porque o procedimento das conferências já é um procedimento que tem uma capilaridade de escuta, que o documento referência, quando ele é elaborado, existe um mecanismo de avaliação dele na instância municipal e intermunicipal e estadual nós podemos entrar com emendas aditivas, substitutivas, um novo texto e esse mecanismo é um mecanismo fundamental que é o lugar em que a gente precisa intervir em cada parágrafo, em cada conceito que está ali explicitado no documento referência, então o que eu diria é que o mecanismo está traçado, ele pode ser aperfeiçoado, a tecnologia hoje nos ajuda a chegar em uma conferência como nós chegamos nesse ano de 2014, com o documento todo marcado,

indicando página a página em cores diferenciadas de onde vinha aquela contribuição (ENTREVISTADO C, 2015)

Isso demonstra que apesar de o mecanismo de conferências funcionar, as entidades da sociedade civil precisam refletir sobre sua atuação nos eventos de base. Considerando que a atuação dessas entidades se dá mais intensamente na conferência nacional e também informalmente por meio dos contatos com agentes do governo, é necessária mobilização nos municípios e estados para que se consiga propor mudanças nos programas formativos para os cursos de licenciatura. Essa discussão necessita estar presente nas conferências para que a função das universidades seja reelaborada e que ela influencie bem mais no processo de educação básica (ENTREVISTADO B, 2015).

O processo de ressignificação do papel que as universidades possuem na sociedade remete ao que falou Santos (2008) sobre a construção da Universidade como bem público, apresentando as forças sociais protagonistas desse embate e o sentido político atribuído aos seus desafios. Para esse autor, as três forças políticas – a sociedade politicamente organizada, a Universidade Pública e o Estado Nacional – devem ser bem definidas e se voltar para além da produção de conhecimentos gerais e para o atendimento da função mercadológica, deve alcançar a formação mais plural e democrática que atenda aos vários contextos sociais em que vivemos.

O entrevistado do CNTE, B (2015), contribui com outra fala ao afirmar que há que se criar a lei da gestão democrática. Nela é imperativo a criação de espaços deliberativos dentro das escolas e das universidades e outro aspecto seria a regulamentação do Sistema Nacional de Educação. Ele afirma que isso traria envolvimento da sociedade civil nos debates sobre educação.

Essa questão, para Dagnino (2002), remete ao debate de que a participação social é:

um processo de construção de identidade e aprendizado de gestão da vida coletiva, que se inicia com a convivência e tomada de decisões cotidianas, desde as questões mais simples até os processos complexos de administração de obras, de gestão dos recursos públicos e outras atividades relativas à implementação de programas e políticas públicas (DAGNINO, 2002).

Deste modo, a participação social vai além de sua normatização, pois esta depende do tipo de sociedade que há e seu amadurecimento quanto a esse tema e também do momento histórico em que se encontra. Mais do que uma reivindicação do Estado e de determinados setores da sociedade civil é importante que a sociedade como um todo se sinta mais pertencente ao processo de construção de uma política. A participação social se dá quando o direito à responsabilização da tomada de decisão é atribuída à sociedade. Não há simplesmente a consulta ao cidadão, há partilha de poder (DANIEL, 1994).

Cabe salientar, contudo, que um espaço institucionalizado de participação não é garantia de efetiva participação da sociedade civil, ele pode se caracterizar somente como um espaço onde a sociedade consegue se reunir e discutir sobre situações concretas vivenciadas pela população (TEIXEIRA, 2001).

Por conseguinte, quando o entrevistado diz que é importante desenvolver estratégias para que mais sujeitos ligados à educação discutam sobre seus problemas ou mesmo quando se fala da necessidade de capilarização das entidades de participação ligadas ao ensino superior, quer dizer que é necessário criar mais oportunidade de discussão com sujeitos que vivenciam experiências que podem ajudar a construir políticas melhores, permitindo-lhes vivenciar a partilha de poder e responsabilidade e não somente deixá-los como indivíduos passivos no processo de construção de políticas.

A contraposição de ideias do que seja participação social entre os dois grupos de entrevistados ficou evidente. Enquanto o governo acha que o que foi feito está suficiente, o outro grupo quer mais inserção, mais integração e maior gestão do poder. Nesse contexto, na seção seguinte será analisada a relação mantida entre o Estado e a sociedade civil no âmbito da CONAE.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Concluiu-se que a maneira como as reuniões da CONAE foram conduzidas e sua própria idealização já se encontra no rol de instrumentos de participação. Em se tratando do ensino de nível superior pode-se dizer que os debates ocorreram mais no âmbito federal o que mostra que ele ainda é pouco relevante no âmbito municipal e estadual e se encontra distanciado dessa realidade mesmo considerando que uma boa formação de profissionais da educação básica deve passar por uma boa formação de nível superior como encontrado na literatura referenciada nas seções anteriores. Apesar disso, as metas 15 e 16 do PNE II abordam essa questão de formação de profissionais da educação básica. Isso demonstra que há uma preocupação em mudar essa separação que existe entre os níveis educacionais.

Do estudo permitiu-se depreender que apesar de a CONAE ser um local onde se discute problemas e questões sobre a educação, em relação ao ensino de nível superior, as propostas apresentadas por essa conferência foram, sobretudo, elaboradas por um representante do Conselho Nacional de Educação que possui contato com representantes da sociedade civil e que participaram de forma indireta na elaboração do texto do documento referência. Isso permite dizer que alguns pontos foram discutidos fora do contexto CONAE. Observou-se que apesar de o financiamento não ter sido priorizado para as instituições públicas de ensino, houve a previsão de expansão do ensino de nível

superior das instituições públicas em 40%. Isso quer dizer que novas vagas devem surgir nas universidades públicas e a ampliação tanto estrutural quanto pedagógica pode ser realizada.

Adicionalmente a esse fato, inclui-se o problema histórico de não se discutir sobre o ensino superior nos outros entes federativos (estados e municípios). Percebeu-se nas entrevistas que há uma clara divisão entre esses níveis e com base nas experiências anteriores se vem trabalhando para descentralizar as discussões em torno do ensino de nível superior e levá-las aos outros atores que se veem distantes dessa realidade. Esse aspecto também prejudica os debates em torno de melhorias nas políticas de educação de nível superior que acaba por se tornar restrito a grupos já historicamente estabelecidos e empobrece a discussão em torno de aprimoramentos a serem feitos na educação básica e que devem ser estruturados no nível superior.

Em relação à questão da formulação de políticas a partir do texto apresentado pela CONAE, mesmo considerando todo o fluxo pelo qual esse documento passou referente às modificações sofridas no decorrer de seu trâmite na Conferência, alguns pontos do documento final não foram acatados no texto apresentado pelo Poder Executivo ao Legislativo. Isso implica dizer que algumas propostas decididas pela sociedade civil não foram acatadas pelo governo. Foram retomados os debates acerca delas somente na arena parlamentar. Isso configura a CONAE como um espaço em que se debate e discute e se delibera, mas há questões de política e gestão que não permitem que o decidido na CONAE seja apresentado ao Congresso. Isso não quer dizer que a CONAE não contribuiu para a formulação de políticas. Ela possuía um forte caráter deliberativo, fato este certificado pelos entrevistados que afirmaram ter havido debate de ideias sem que a vontade do governo prevalecesse sempre. Isso demonstra que a CONAE se configurou como um encontro entre sociedade e governo que definiu elementos que compuseram o desenho de políticas públicas da educação de nível superior.

Para pesquisas futuras novos estudos poderiam ser realizados nas conferências municipais e regionais para se ter uma avaliação mais abrangente das situações dessas conferências. Outro ponto importante é que se poderia estudar e avaliar o Fórum Nacional de Educação fruto da CONAE para melhor compreender as relações ali desenvolvidas e sua influência na elaboração e implementação das políticas de educação, considerando que ele se ocupa de avaliar as metas desenhadas no PNE II. Poderiam ser analisados aspectos relacionados à gestão das políticas de educação do ensino de nível superior, verificando em que medida o FNE e a CONAE avaliam as políticas nacionais de educação e de que forma a execução dessas políticas constroem subsídios para aprimorar e reforçar a participação social sobre a gestão pública.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. M. Lins de. **Reflexões sobre políticas públicas e o PNE**. Revista Retratos da Escola, v. 4, n. 6, p. 27-35. 2010.
- BOLLMANN, Maria da Graça N. **Revedo o Plano Nacional de Educação**: proposta da sociedade brasileira. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 25 jun. 2014.
- BRANDÃO, Carlos Fonseca. **PNE passo a passo**: (Lei nº 10.172/2001): discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. São Paulo: Avercamp, 2006.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/Conae>>. Acesso em: 13 jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. Censo da Educação Superior 2008: **Dados Preliminares**. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo\\_tecnico\\_2008\\_15\\_12\\_09.pdf](http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf)>. Acesso em 25 nov. 2014.
- CHESNAIS, François. A Mundialização financeira: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.
- COSTA, A. M. M. **Movimentos Sociais e Educação Superior**: ação coletiva e protagonismo na construção do plano nacional de educação (2014-2024). Tese. Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.
- CUNHA, Eleonora Schettini M. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa**. Brasília: IPEA, 2012.
- CUNHA, L. A. O **Ensino Superior no octênio FHC**. Campinas. Educação e Sociedade. v. 24, n. 82, abr, 2003.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil**: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FARIA C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, Campinas, vol. 12, nº 12, p. 378-406, Novembro, 2006.
- FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? Revista Brasileira de Ciência Política, nº7, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284. Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L (orgs.). IPEA, 2013.
- FARIAS, B. P. M. A dinâmica do Conselho Nacional da Juventude – CONJUVE e o campo das políticas públicas educacionais. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/15728>. Acessado: 10 set.2015.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 5.ed. São Paulo:Edições Loyola, 2014.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais e redes de mobilização no Brasil contemporâneo. Petrópolis: vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais e Educação**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais na Contemporaneidade**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>> . Acesso em 7 out, 2014.

LEROUX, S. O. Deliberando sobre La democracia deliberativa. Los dilemas de La deliberación pública. Acta republicana – Política y Sociedad, Guadalajara, México, ano 5, n5 (2006) 53-64.

LINDBLOM, Charles E. **O Processo de Decisão Política**. Trad. De Sérgio Bach. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1981.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O Processo Decisório de Política. In: SARAVIA e FERRAREZI (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1

POCHMANN, Márcio. **Financiamento da Educação e Desenvolvimento**. Brasília. Ipea. 2011.

PEREZ, MARCOS AUGUSTO. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SAMPAIO, H. **Ensino Superior no Brasil – o setor privado**. São Paulo, Hucitec, 2000.

SANTOS, L. L. **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos e o Plano Nacional de Educação**: abrindo a discussão. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 833-850, jul.-set. 2010.

\_\_\_\_\_. ALMEIDA FILHO, Naomar. **A Universidade no Século XXI: para uma universidade nova**. Coimbra, 2008.

SAVIANI, Demerval. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC**. – Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. – Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Abertura do Simpósio de Abertura da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010). Brasília, 29 de março 2010. **Revista Brasileira de Educação**. v. 15, n. 44, p. 393–380

\_\_\_\_\_. Florestan Fernandes e a Educação. **Estudos Avançados**. v. 10, n. 26. São Paulo: jan./abr. 1996.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Brasília: IPEA, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Disponível em:  
<[http://www.fit.br/home/link/texto/politicas\\_publicas.pdf](http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

TOURAINE, A. **Les mouvements sociaux**. In: TOURAINE, A. Production de la société. Paris: Éditions du Seuil, 1973, p. 347-389.

