

**Universidade Federal de São Carlos**  
**Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH)**  
**Departamento de Ciências Sociais**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO**  
**BRASIL: A CÂMARA DE EDUCAÇÃO**  
**SUPERIOR DO CONSELHO NACIONAL DE**  
**EDUCAÇÃO (1997-2007)**

**Gisele Heloise Barbosa**

Texto apresentado para processo de Defesa de Dissertação, modalidade Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy e co-orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo, ambas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFSCar.

**São Carlos, setembro de 2012.**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

B238dp

Barbosa, Gisele Heloise.

Democracia participativa no Brasil : A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007) / Gisele Heloise Barbosa. -- São Carlos : UFSCar, 2012.  
230 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2012.

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. Participação política.  
4. Ensino superior. 5. Conselhos de educação. I. Título.

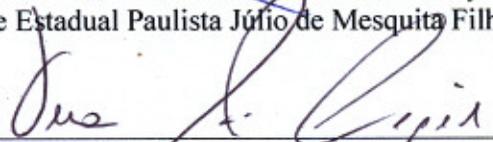
CDD: 320 (20<sup>a</sup>)



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE**  
**Gisele Heloíse Barbosa**

17/09/2012

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy  
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/UNESP

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Vera Alves Cepêda  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Wagner de Melo Romão  
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/UNESP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 14h30 no dia 17/09/2012.

Banca Examinadora:  
Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.  
Prof. Dra. Vera Alves Cepêda.  
Prof. Dr. Wagner de Melo Romão.

Homologado na CPG-PPGPOL na  
24ª Reunião no dia 23/11/2012

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade.  
Coordenador do PPGPOL

Dedico este trabalho a todos que, com muita paciência, me motivaram e me deram forças, especialmente ao meu marido Alex, que acreditou que eu seria capaz de realizá-lo.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, razão da minha existência, pelo dom da vida, por todas as pessoas e oportunidades que colocou no meu caminho, enfim, por todas as bênçãos derramadas ao longo desses anos.

“Porque dEle, por Ele e para Ele são todas as coisas.”

Ao meu marido, Alex, pelo amor imenso, pelo carinho e pela compreensão em todos os momentos. Esse trabalho não se realizaria sem o seu auxílio, sem o seu apoio, sem as suas opiniões, sem a sua força e sem a sua disposição em me ajudar quando precisei.

À minha mãe, Luiza, pelo amor, pelo incentivo nos momentos difíceis e por ter lutado para que eu tivesse a oportunidade de estudar.

À Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, pela orientação, por todos os ensinamentos e correções e pela amizade, paciência e gentileza que teve durante o período de elaboração deste trabalho.

À Prof. Dra. Carolina Raquel Duarte de Melo Justo, pela co-orientação, especialmente na elaboração do projeto de pesquisa que resultou nesta dissertação.

À Prof. Dra. Vera Alves Cepeda, por toda a ajuda informal e formal que prestou a esta pesquisa.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFSCar, pelo respaldo administrativo.

“Quem acredita saber tudo não pode aprender nada.”

Márcio Mendes

## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS .....	7
ÍNDICE DE TABELAS .....	9
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	11
RESUMO .....	12
INTRODUÇÃO.....	13
<b>CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O BRASIL: CONCEITOS PRELIMINARES E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS....</b>	<b>19</b>
1.1 Teorias da democracia: entre a representação e a participação .....	20
1.2 A participação no Brasil: sociedade civil e Conselho Gestor.....	27
1.3 Análise estrutural do Conselho Nacional de Educação .....	38
<b>CAPÍTULO 2 - ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DILEMAS, SOLUÇÕES E O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>53</b>
2.1 A trajetória do Ensino Superior brasileiro: o dilema entre o público e o privado	56
2.2 Síntese da produção normativa da Câmara de Educação Superior do CNE entre 1997 e 2007 .....	64
2.3 Síntese do Colegiado da Câmara de Educação Superior do CNE no período entre 1997 e 2007 .....	75
2.3.1 Conselheiros da CES por período de governo e membros natos/nomeados .	76
2.3.2 Conselheiros da CES por região/ estado.....	81
2.3.3 Conselheiros da CES por tipo de instituição: pública/ privada .....	85
2.3.4 Conselheiros da CES por titulação acadêmica e área do conhecimento .....	94
2.3.5 Presidentes eleitos pelo colegiado .....	96
<b>CAPÍTULO 3 - A EDUCAÇÃO NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1997-2002): AS DISCUSSÕES DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO CNE .....</b>	<b>99</b>
3.1 As políticas educacionais do governo FHC (1995-2002).....	100
3.2 Produção normativa da CES/CNE: resoluções emitidas e seus pareceres entre 1996 e 2002 .....	112
3.3 Produção normativa da CES/CNE: outros pareceres emitidos entre 1997 e 2002 .....	134
3.4 Análise do colegiado da CES/CNE entre 1997 e 2002 .....	154
<b>CAPÍTULO 4 - A ATUAÇÃO DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO CNE E O DEBATE EDUCACIONAL NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2007) .....</b>	<b>159</b>
4.1 As políticas educacionais do governo Lula (2003-2007) .....	159
4.2 Produção normativa da CES/CNE no governo Lula: resoluções emitidas entre 2003 e 2007 .....	170
4.3 Produção normativa da CES/CNE: pareceres emitidos entre os anos de 2003 e 2007 .....	186
4.4 Análise do colegiado da CES/CNE entre 2003 e 2007 .....	204
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>208</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>216</b>

## LISTA DE SIGLAS

ABC – Academia Brasileira de Ciências  
ABL – Academia Brasileira de Letras  
ABRUC – Associação Brasileira de Reitores das Universidades Comunitárias  
ACAFE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais  
AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida  
ALBAN – Programa de Bolsas de Alto Nível da União Europeia para a América Latina  
ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior  
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais  
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento  
CEFET – Centro Federal Técnico  
CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária  
CES – Câmara de Educação Superior  
CFE – Conselho Federal de Educação  
CIEE – Centro de Integração Empresa-Escola  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
COFINS – Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social  
CONED – Congresso Nacional de Educação  
CONSEd – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras  
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais  
EAD – Ensino a Distância  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IES – Instituição de Ensino Superior  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPSA – Associação Internacional de Ciência Política  
IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas

LDB – Lei de Diretrizes e Bases  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC – Ministério da Educação  
MP – Medida Provisória  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional  
PIS – Programa de Integração Social  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PPP – Parceria Público-Privada  
PPS – Partido Popular Socialista  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SBS – Sociedade Brasileira de Sociologia  
SESu – Secretaria de Educação Superior  
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior  
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso  
UAB – Programa Universidade Aberta do Brasil  
UFABC – Universidade Federal do ABC  
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFPA - Universidade Federal do Pará  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos  
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria  
UNESCO – Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas  
UNESP – Universidade Estadual Paulista  
UNIBAN – Academia Paulista Anchieta  
UNICAMP – Universidade de Campinas  
UNICEP – Centro Universitário Central Paulista  
USP – Universidade de São Paulo

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – temas de resoluções emitidas entre 1997 e 2007.....	71
Tabela 2 – resoluções publicadas, revogadas e alteradas entre 1997 e 2007.....	73
Tabela 3 – síntese dos pareceres analisados.....	74
Tabela 4 – conselheiros da CES/CNE.....	77
Tabela 5 – conselheiros por instituição de origem.....	85
Tabela 6 – entidades na composição do colegiado da CES.....	86
Tabela 7 – órgãos públicos na composição do colegiado da CES.....	87
Tabela 8 – universidades federais na composição do colegiado da CES.....	87
Tabela 9 – universidades públicas estaduais na composição do colegiado da CES.....	88
Tabela 10 – universidades privadas na composição do colegiado da CES.....	88
Tabela 11 – outros grupos de interesse na composição do colegiado da CES.....	89
Tabela 12 – instituições com fins lucrativos na composição do colegiado da CES.....	90
Tabela 13 – revistas de pesquisa na composição do colegiado da CES.....	90
Tabela 14 – instituições privadas sem fins lucrativos na composição do colegiado da CES.....	90
Tabela 15 – organizações internacionais na composição do colegiado da CES.....	91
Tabela 16 – entidades consultadas para composição do colegiado da CES.	
Fonte: BARROSO E FERNANDES, 2011.....	93
Tabela 17 – conselheiros por titulação na composição do colegiado da CES. ....	95
Tabela 18 – conselheiros por área do conhecimento na composição do colegiado da CES. ....	96
Tabela 19 – presidentes eleitos por tempo de mandato e número de resoluções.....	97
Tabela 20 – resoluções por ano (1997-2002).....	113
Tabela 21 – temas pareceres analisados por ano (1997-2002).....	153
Tabela 22 – resoluções, publicadas, revogadas e alteradas, por ano (1997-2002) .....	185

Tabela 23 – pareceres de 2003 analisados.....	188
Tabela 24 – pareceres de 2004 analisados.....	191
Tabela 25 – pareceres de 2005 analisados.....	194
Tabela 26 – pareceres de 2006 analisados.....	197
Tabela 27 – pareceres de 2007 analisados.....	199
Tabela 28 – temas dos pareceres analisados entre 2003 e 2007.....	203

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de pareceres da Câmara de Educação Superior por ano (1997-2007).....	65
Gráfico 2 – Número de resoluções da Câmara de Educação Superior por ano (1997-2007).....	65
Gráfico 3 – Comparação da produção de atos normativos (pareceres e resoluções) da Câmara de Educação Superior entre 1997 e 2007.....	69
Gráfico 4 – Comparação da emissão pareceres nos governos de FHC e Lula. ....	70
Gráfico 5 – Comparação da emissão de resoluções nos governos de FHC e Lula.....	70
Gráfico 6 – Membros natos da CES/CNE por governo.....	78
Gráfico 7 – Conselheiros nomeados da CES/CNE por governo.....	78
Gráfico 8 – Conselheiros da CES/CNE por governo.....	81
Gráfico 9 – Conselheiros da CES/CNE por região do Brasil.....	81
Gráfico 10 – Conselheiros da CES/CNE por estado do Brasil.....	83

## RESUMO

O presente trabalho visa analisar a capacidade da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação de consolidar a participação da sociedade civil, diferenciando-se de um órgão burocrático do Executivo, no processo decisório de questões relativas ao Ensino Superior entre 1997 e 2007, ou seja, nos dez primeiros anos de sua atuação. Para tanto, procuramos articular e comparar suas discussões com as principais deliberações governamentais no período e com os principais dilemas enfrentados pelo Ensino Superior no Brasil, em grande parte devidos, conforme aponta a literatura, à tensa relação entre público e privado, que afetam a elaboração e implementação de políticas públicas e em especial este espaço de deliberação. Dada a relevância do Ensino Superior no contexto educacional do país enquanto produtor e reproduzidor de conhecimento, estabelecemos como objetivos específicos: 1) caracterizar qual a importância e influência das discussões dessa Câmara sobre as políticas adotadas para o Ensino Superior entre 1997 e 2007; 2) apontar possíveis mudanças em sua atuação nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Parte-se do pressuposto de que a CES/CNE adota uma lógica de funcionamento baseada na participação, como a maioria dos conselhos brasileiros. Esta pesquisa constatou, a partir de uma análise documental, que a Câmara favorece a participação mais no governo FHC do que no governo Lula, na medida em que delegou algumas de suas competências e foi colocada como instância recursal em alguns processos. Também foi possível averiguar, por meio dos dados disponibilizados sobre os conselheiros da Câmara, que o recrutamento desses membros não abrange a diversidade regional e de grupos da sociedade civil, o que também prejudica sua capacidade de consolidação da participação.

**Palavras-chave:** democracia participativa, ensino superior, conselho gestor.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo central analisar a capacidade da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação de consolidar a participação da sociedade civil no processo decisório de questões relativas ao Ensino Superior no período que compreende 1997 e 2007. A partir disso, estabelecemos como objetivos específicos: 1) caracterizar qual a importância e influência das discussões dessa Câmara sobre as políticas adotadas para o Ensino Superior entre 1997 e 2007; 2) comparar a atuação da Câmara no governo FHC e no governo Lula, visando mostrar semelhanças/diferenças no seu desempenho. Esta pesquisa parte da hipótese de que a CES/CNE também possui, assim como os diversos conselhos brasileiros, uma lógica de funcionamento baseada na participação, já evidenciada em diversas pesquisas.

O levantamento bibliográfico realizado apontou a ausência de trabalhos específicos sobre Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, embora ela seja muito importante no contexto do ensino superior nacional, pois trata-se da instância participativa máxima dessa área. Adotando como pressuposto a importância dos conselhos gestores na abertura democrática do Estado à participação política dos atores sociais, de modo a constituir um espaço de diálogo entre as duas esferas na definição de diversas políticas públicas, esta pesquisa situa-se, do ponto de vista teórico, entre os estudos sobre democracia participativa, que se pautam no rompimento com as concepções hegemônicas.

É importante analisar o espaço público de relação entre Estado e sociedade civil constituído para a tomada de decisões na área educacional, entendida como produtora e reprodutora do conhecimento, visto que as deliberações desta Câmara afetam diretamente a elaboração de políticas públicas. O Conselho Nacional de Educação foi selecionado por ser a instância participativa máxima: nele devem ser discutidos os problemas que envolvem o ensino de todo o país, em especial o de nível superior, cujas decisões são tomadas pela Câmara de Educação Superior, e apontadas soluções para eles. Além disso, ele possui uma natureza diversa dos conselhos de políticas públicas amplamente estudados na literatura sobre democracia participativa no Brasil, conforme será demonstrado ao longo do trabalho. O período 1997-2007 foi delimitado com a pretensão de abordar os primeiros dez anos de sua atuação (iniciada em 1995) após a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), o que permite,

também, realizar uma comparação entre o governo FHC e o governo Lula no que tange à sua atuação.

A pesquisa consiste num estudo exploratório e comparativo, com design analítico-descritivo e perspectiva diacrônica, com nível de análise institucional, a partir da técnica da análise de discurso (BAKHTIN, 1992) e de métodos quantitativos. É importante ressaltar que este trabalho é uma análise dos resultados da CES/CNE mediante suas competências atribuídas na criação, e não um estudo de expectativas sociais atribuídas ao órgão. Portanto, ele se inclui dentre os que investigam o desenho institucional e a representatividade do conselho (VAZ, 2011; FARIA E RIBEIRO, 2011) para averiguar sua capacidade de consolidar a participação. Para alcançar os objetivos propostos, foram selecionados os seguintes dados:

- Documentos oficiais da Câmara de Educação Superior, disponíveis no site do Conselho Nacional de Educação, a saber, Regimento Interno, Pareceres e Resoluções emitidos no período entre 1997 e 2007. O número de pareceres emitidos pela Câmara de Educação Superior entre 1997 e 2007 é muito elevado; portanto, esta pesquisa optou por selecionar uma amostragem desses documentos, partindo de dois critérios principais: disponibilidade no site do Conselho Nacional de Educação, com vistas a apontar o que o órgão deixa aberto para livre consulta da sociedade civil; ter sido homologado pelo Ministro de Estado da Educação, o que dá força normativa ao documento. A análise dessa produção permitirá caracterizar os pontos levantados por Gohn (2001), Côrtes (2002) e Faria e Ribeiro (2011) como fundamentais para avaliação dos conselhos: antecedentes e criação; constituição estrutural; composição, pluralidade e escolha do presidente; natureza decisória (deliberativa/ consultiva); relações/ fronteiras entre governo e sociedade civil; formas de combinação entre democracia direta e indireta; regularidade e publicidade das reuniões plenárias; enumeração dos temas abrangidos por suas discussões nos governos FHC e Lula relacionando-os aos principais dilemas do ensino superior no período;

- Dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Educação sobre os conselheiros, que abrangem o período de permanência na Câmara, a condição (membro nato ou nomeado) e a região e estado de origem, além de informações sobre as instituições e/ou organizações da sociedade civil que indicaram membros e a quais delas os conselheiros pertenciam no momento em que integraram o colegiado, obtidas por meio de fontes primárias e secundárias especificadas no decorrer do trabalho. Com esses dados visou-se caracterizar a composição da Câmara entre 1997 e 2007, com

vistas a averiguar se ela consolida a participação por meio da origem de seus membros, comparando o recrutamento nos governos FHC e Lula;

- Documentos oficiais do Governo Federal, a saber, leis e decretos referentes à educação superior entre 1997 e 2007, disponíveis no site do Ministério da Educação, para traçar um panorama das principais decisões tomadas na área da Educação Superior influentes no período referido, nos governos FHC e Lula.

Portanto, o trabalho compreende a articulação entre contexto político-educacional, documentos emitidos pela Câmara de Educação Superior, dados dos conselheiros e sua origem e principais documentos emitidos pelo Governo Federal, no período entre 1997 e 2007, o que possibilitará alcançar os objetivos propostos. A Câmara demonstrará elevada capacidade de consolidar a participação na medida em cumprir as disposições colocadas na sua criação, além de que efetuar discussões (e não necessariamente tomar as decisões) sobre os temas mais importantes relativos ao ensino superior, bem como relacionar esses debates com as principais decisões tomadas pelo governo, demonstrando que sociedade civil e Estado são capazes de atuar conjuntamente nesse espaço público<sup>1</sup>. No entanto, ela demonstrará baixa capacidade de consolidação da participação se o seu trabalho se mostrar mais burocrático, apenas com a função de auxiliar o Executivo naquilo que ele não dá conta de fazer. Além disso, a escolha dos conselheiros nos governos FHC e Lula mostrará se a sociedade civil se encontra representada nos membros da Câmara, levando em conta sua diversidade de instituições, entidades e interesses. A partir disso, será possível apontar a relevância da Câmara para o Ensino Superior enquanto espaço aberto de participação da sociedade civil, bem como notar as semelhanças e diferenças na sua atuação no mandato de Fernando Henrique (1997-2002) e de Lula (2003-2007), de acordo com o período delimitado por este trabalho.

A pesquisa encontra seu limite no fato de não abranger o cotidiano do Conselho nem os pontos de vista de seus atores; contudo, os documentos oficiais a serem analisados expressam bem quais são suas competências em quais áreas do Ensino Superior ele efetivamente atua, visto que, segundo Dagnino (2002a,b), o mais importante é analisar o conteúdo das discussões e das políticas em questão e não somente a participação da sociedade civil. Além disso, as informações sobre os

---

<sup>1</sup> Isso não significa que a Câmara de Educação Superior seja isenta de opiniões conflitantes. Contudo, tanto os representantes civis quanto os governamentais devem poder expressar seus interesses para que haja a composição de um único projeto político.

conselheiros forneceram uma base mais consistente para análise da estrutura do conselho no período delimitado, levando em conta os governos de FHC e Lula. Portanto, acredita-se que os materiais e métodos selecionados oferecerão subsídios suficientes para responder às perguntas propostas. A apresentação dos resultados foi distribuída entre os quatro capítulos, com vistas a combinar uma revisão teórica e histórica com os dados obtidos.

No primeiro capítulo, intitulado “Democracia participativa e o Brasil: conceitos preliminares e os conselhos gestores de políticas públicas”, apresentamos uma síntese sobre o conceito de democracia e de sociedade civil, passando pelos principais autores que abordaram esse tema e chegando à ideia de democracia participativa, tendo como principais referências Jürgen Habermas, Hannah Arendt, Axel Honneth e Carole Pateman. A partir dessa revisão conceitual, foi possível traçar um panorama sobre a construção da democracia no Brasil, bem como o desenvolvimento da participação nos anos 80. Nesse contexto, é apresentado o Conselho Nacional de Educação, sua estrutura, lógica de funcionamento e as expectativas em torno da sua criação, para chegarmos à Câmara de Educação Superior, objeto de pesquisa deste trabalho, e efetuarmos a análise descrita acima, de acordo com Gohn (2001), Côrtes (2002) e Faria e Ribeiro (2011). Portanto, o primeiro capítulo busca responder ao objetivo principal, avaliando nos documentos que fundam o Conselho e nos artigos que estruturam a Câmara de Educação Superior qual a capacidade do órgão de consolidar a participação.

O segundo capítulo, “Ensino Superior brasileiro: dilemas, soluções e o papel do Conselho Nacional de Educação”, traz uma construção sobre o panorama da educação superior no Brasil, apontando os dilemas entre o público e o privado no decorrer de seu desenvolvimento. Em seguida, realizamos uma síntese da produção normativa da Câmara de Educação Superior do CNE, cruzando os dados sobre os pareceres e resoluções emitidos entre 1997 e 2007, com vistas a comparar os resultados dos governos FHC e Lula. Os principais temas desses documentos também são colocados, fornecendo um panorama geral dos assuntos tratados pela entidade no período. Por fim, este capítulo ainda traz uma síntese do colegiado da Câmara a partir de quatro categorias: período de governo e membro nato/nomeado, região/estado, tipo de instituição (pública/ privada) e titulação acadêmica/ área dos conselheiros. Essa análise se justifica pelo fato de o próprio Presidente da República ser o responsável pela nomeação dos membros, embora a sociedade civil indique nomes para composição do colegiado. Esses dados nos apontam tanto a influência do Executivo quanto as

diferenças entre os governos FHC e Lula na estruturação da Câmara. Portanto, o segundo capítulo, além de também sinalizar para o objetivo central deste trabalho, adentra no segundo dos objetivos específicos, comparando sua atuação nos governos FHC e Lula para mostrar as similaridades e as diferenças no seu desempenho.

No terceiro capítulo, nomeado “A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1997-2002): as discussões da Câmara de Educação Superior do CNE”, procedemos a uma análise mais aprofundada do contexto político-educacional do governo FHC, focando na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e no Plano Nacional de Educação, de 2001. A partir desse plano de fundo, foi possível compreender e relacionar a produção normativa da Câmara de Educação Superior entre 1997 e 2002, relatando, de maneira detalhada, o conteúdo das resoluções e pareceres emitidos no período, incluindo tabelas que sintetizam os dados apresentados por tema. É importante lembrar os dois critérios utilizados para selecionar os pareceres: disponibilidade no site do Conselho e homologação ministerial, conforme já justificado anteriormente. A última parte deste capítulo compreende uma análise do colegiado da Câmara no governo FHC, descrevendo a origem e a formação dos conselheiros eleitos desde sua criação até o último ano de governo de FHC. Este capítulo se concentra em atender o objetivo central deste trabalho e o primeiro dos objetivos específicos, que consiste em caracterizar a importância e influência das discussões dessa Câmara à luz das políticas adotadas para o Ensino Superior no período delimitado.

O quarto capítulo, intitulado “A atuação da Câmara de Educação Superior do CNE e o debate educacional no governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2007)” segue uma estrutura semelhante à do capítulo anterior, introduzindo a discussão das principais políticas educacionais do governo Lula para chegar à exposição e análise sistemática das resoluções. A Câmara disponibilizou, a partir de 2003, quase todos os pareceres que emitiu por ano, de modo que seria inviável no espaço deste trabalho expô-los da mesma forma como foi feita no capítulo anterior. Portanto, a apresentação dos pareceres do governo Lula foi sintetizada por tema em cada ano. A última parte do capítulo também se dedica a apresentar os conselheiros que passaram pelo colegiado do órgão entre 2003 e 2007, como no anterior. Novamente, além de buscar responder à pergunta central deste trabalho, este capítulo visa atender ao primeiro dos objetivos específicos, caracterizando a importância e influência das discussões dessa Câmara tendo em vista o contexto político-educacional do governo Lula.

Por fim, as considerações finais reúnem todos os argumentos apresentados ao longo dos quatro capítulos, oferecendo respostas às perguntas de trabalho propostas. Espera-se, com este trabalho, oferecer uma contribuição ao debate sobre a democracia participativa, enfatizando a importância do Ensino Superior como gerador e reprodutor de conhecimento, que deve posicionar-se perante os dilemas sociais, bem como a necessidade de participação da sociedade civil na tomada de decisões neste nível de ensino.

## **CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O BRASIL: CONCEITOS PRELIMINARES E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Neste primeiro capítulo, introduziremos a temática da democracia participativa no século XX, abordando os principais teóricos que efetuam esse debate, aproveitando dos conceitos sociedade civil, esfera pública e cultura política para defini-la de forma mais consistente. Esse debate preliminar é necessário para a discussão sobre a questão da participação no Brasil e para o aprofundamento na dinâmica dos conselhos gestores, pois ele servirá de base para traçarmos um plano de fundo visando atingir o objetivo deste trabalho, que consiste em verificar se a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação consolida a participação da sociedade civil na área educacional, utilizando os pontos levantados por Gohn (2001), Côrtes (2002) e Faria e Ribeiro (2011) como essenciais no estudo de um conselho, apresentados na introdução deste trabalho.

A necessidade de constituir espaços participativos no Brasil originou-se como produto de vinte anos de repressão política vivenciados pelo país. Antes desse período, “a participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos [...]. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades” (CARVALHO, 2001, p.83). No entanto, a discussão sobre a necessidade de desenvolvimento de uma democracia mais participativa ocorria de forma mais abrangente nas teoria política antes da sua inserção no debate teórico brasileiro ao final da Ditadura Militar. A temática das deficiências da democracia representativa iniciou-se na segunda metade do século XX, com a ascensão de manifestações populares, expressando o descontentamento com a representação dos candidatos eleitos e requerendo a partilha do poder por meio de espaços públicos de participação e deliberação popular sobre diversos assuntos, por exemplo, educação<sup>2</sup>, saúde, gênero, entre outros, temas que passam pelas discussões sobre a crise da modernidade após a Segunda Guerra Mundial.

Carole Pateman (1992) afirma que, na década de 60, a palavra “participação” passou a integrar o vocabulário político popular, de modo que os cidadãos reivindicavam a efetivação de seus direitos, num contexto de consolidação do *welfare*

---

<sup>2</sup> Pateman (1992) coloca que os estudantes demandavam mais participação especialmente na educação superior. Isso comprova a relevância dessa área temática para a sociedade.

*state* e da social democracia (PRZEWORSKI, 1989). O conceito popularizou-se, e o lugar da participação na democracia tornou-se tema de discussão no campo da teoria política desde então. Após a Guerra Fria, essas discussões ganham força e são chamadas por Santos e Avritzer (2002) e Baquero (2002) de concepções contra-hegemônicas da democracia, pois vinculam procedimento e forma de vida, compreendendo a democracia como meio de aperfeiçoamento da convivência humana. A burocracia já não consegue mais agregar e lidar satisfatoriamente com informações necessárias à consolidação dos direitos de cidadania (MARSHALL, 1967), resultando na emergência de “arranjos participativos” no debate democrático. Nesse contexto, o processo de decisão do governo tem que ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação (FARIA, 2000).

O debate intelectual discutido a seguir é expressão da ascensão dos movimentos sociais e de uma nova cultura política, o que resultou num processo de abertura democrática na segunda metade do século XX. Tal abertura é fundamental, pois, conforme aponta Gohn (2001, p.43), “[...] a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução dos problemas e conflitos envolvidos”.

## **1.1 Teorias da democracia: entre a representação e a participação**

O conceito de democracia surgiu na Grécia Antiga, estreitamente ligado à ideia de participação direta no poder político (FINLEY, 1988). Para que ela se efetivasse, Aristóteles (2000) coloca como pressuposto a liberdade e a igualdade relativa ao número, ignorando a questão do mérito na participação política. No entanto, o debate democrático abrangia apenas os cidadãos atenienses, excluindo os escravos. Já no império romano, a democracia, expressa nos Tribunos da Plebe, foi combinada com monarquia e aristocracia. Após a queda de Roma, o modelo democrático foi resgatado apenas com a consolidação do capitalismo, de modo que a burguesia ascendente queria fazer-se influente na tomada de decisões políticas, reivindicando o fim da monarquia para consolidação de um Estado liberal que favorecesse suas metas econômicas. Os filósofos contratualistas<sup>3</sup> expressaram essa realidade ao definirem os princípios da natureza humana e a transição para o estado civil por meio do contrato social, partindo

---

<sup>3</sup> Hobbes, 2009; Locke, 1963; Montesquieu, 2010; Rousseau, 2010.

de princípios jusnaturalistas. O Estado nacional e republicano<sup>4</sup> se forma a partir do princípio antropocêntrico da liberdade dos indivíduos, juridicamente e politicamente iguais, de delegar o poder ao soberano (indivíduo ou grupo) para governar um determinado território.

Os teóricos liberais do século XIX se basearam na ideia de que o Estado deve se limitar a garantir as regras do jogo sem intervir nem medir a qualidade da política, e colocaram em foco a questão da incorporação das massas no processo político. A democracia representativa se consolidava nesse contexto, diferenciando-se da democracia direta da Grécia Antiga: o indivíduo, proletário ou burguês, que não tem tempo para discutir questões públicas, elege um representante que faça isso em seu lugar. Esses candidatos a representantes passaram a se organizar em partidos para competir formalmente por votos. A participação popular passa a ocorrer, a partir disso, de maneira indireta. No entanto, o sufrágio universal trouxe o problema do exercício do voto, de maneira a não acarretar a tirania da maioria, na qual prevaleceria a força do número e não das melhores ideias e da liberdade individual, pois quem não estivesse preparado para votar seria suscetível a tudo (STUART MILL, 1991; TOCQUEVILLE, 1987). Daí surge o fenômeno do “elitismo democrático” como proposta de ordenação e condução dessas massas “incapacitadas” de se autorganizarem.

Em oposição a essa definição, Marx (2006, 2008) rompeu com a ideia de humanidade universal dos contratualistas e com a de indivíduo dos liberais para explicar ontologicamente a diferenciação social do século XIX a partir da teoria das classes sociais, que consiste em agrupamentos construídos histórica e dialeticamente de acordo com interesses político-econômicos, sem abranger o conceito de indivíduo. Ele percebeu que a sociedade não possuía um único projeto político, e que essa diferença é geradora de conflito. Com esses pressupostos, Marx (1968) desenvolveu uma teoria política normativa, pensando o fim do Estado como necessário para a consolidação da “verdadeira democracia”: a associação do povo é o seu elemento constitutivo, remetendo-se à ideia de autogoverno. Assim, ele criticou as teses de soberania e de representação, consolidando uma concepção radical de democracia, em que todos participam e decidem sobre tudo.

Retomando os teóricos do elitismo democrático, na metade do século XX a ideia de participação era mais associada ao conceito de totalitarismo do que ao de

---

<sup>4</sup> Republicano por ser baseado na ideia de soberania dos indivíduos para garantir o bem comum, de modo que a democracia é retomada no cenário político para promover essa garantia.

democracia, por causa da ascensão de regimes como o nazismo a partir de um amplo apoio social, embora isso também ocorresse por meio da intimidação e da coerção (PATEMAN, 1992). Para teóricos como Schumpeter (1961), a democracia era entendida nesse contexto apenas como um método competitivo para seleção de elites para a tomada de decisões políticas, semelhante à lógica do mercado, sem quaisquer ideais ou utopias que funcionassem como seu motor. A participação, tanto para ele quanto para Weber (1993), deveria manter-se limitada ao voto, pois contestar ou fiscalizar os representantes seria uma negação do princípio básico da democracia representativa, pois o povo já elegeu quem governasse em seu nome, dada sua incapacidade de discutir e deliberar sobre temas políticos. A democracia, portanto, é entendida não como uma meta a ser atingida, mas sim como um meio disputado por partidos burocratizados na busca pelo poder. Dahl (1997) avançou um pouco nesse sentido, apresentando o conceito de poliarquia ou governo de múltiplas minorias. Ele entendeu a política a partir das dimensões da inclusividade (participação) e da contestação pública (oposição), que indicam maior ou menor democratização. A democracia é entendida como um ideal não concreto, de modo que o estágio máximo que a sociedade conseguiu alcançar foi o desenvolvimento da poliarquia, com a mais elevada inclusividade e contestação. Contudo, ele não rejeita a ideia de que um aumento na participação, trazendo as classes mais pobres para a arena política, ameaçaria a estabilidade dessa poliarquia.

Pateman (1992) critica esses teóricos do modelo representativo por se limitarem a duas dimensões no processo político: totalitarismo ou eleição de representantes. Ela defende a ideia de participação na democracia, que deve ter um caráter educativo para desenvolver qualidades psicológicas – ou, pode-se dizer, uma cultura política – na sociedade civil, necessárias no debate político. Assim, ela constrói, de maneira preliminar, uma “teoria participativa da democracia”, dizendo que a existência de instituições participativas são insuficientes, pois a socialização e a educação ocorrem no processo de participação e “[...] quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p.61). Assim, uma sociedade participativa em todos os aspectos transformou-se num pressuposto para a eficácia da democracia, retomando o princípio grego da igualdade (ARISTÓTELES, 2000) e rompendo com a questão do mérito, tão enfatizada pelo elitismo democrático. No entanto, Pateman (1992) reconhece a existência de uma pluralidade ao conceituar a participação plena e a parcial (poder de decisão compete a apenas a uma das partes), de

modo que a igualdade e o conflito são integrantes da participação. Desse modo, a democracia participativa surge para atravessar o limite da representação, levando a sociedade a pensar coletivamente.

Seguindo essa linha, Arendt (2002), partidária do republicanismo, avança na discussão e compreende a política como ação coletiva, que é a capacidade humana de gerar o novo no domínio político público e que precisa do discurso para se justificar e se concretizar nesse meio plural. A política deve fomentar um espaço sólido para a consolidação da liberdade, levando em conta a igualdade (que conduz à compreensão entre seres humanos) e a pluralidade (que aponta para a necessidade da comunicação), para tornar os seres humanos livres por meio do discurso. A partir disso, a democracia pode ser entendida como um mecanismo em que todos podem manifestar-se e agir até o ponto de não prejudicar o outro. Enquanto que, para Dahl (1997), a democracia se concretiza nos partidos e nas urnas, em Arendt (2008, 2010) ela se torna plena nos conselhos populares, por permitirem o diálogo sobre as demandas sociais e suas possíveis soluções. Porém, não basta a delimitação de um espaço público de debate e deliberação, mas é preciso consolidar uma lógica participativa inclusiva e educativa de manifestação da pluralidade social, ideia que será completada por Habermas (1987 a,b) com seu conceito de esfera pública e de ação comunicativa, da qual Arendt (2010) é precursora.

Habermas (1987 a,b) entende a democracia<sup>5</sup> a partir da constituição de uma esfera pública vitalizada e legitimada por pressupostos e procedimentos comunicativos que implicam em vontade e opinião, indo além do voto no debate político. Sua preocupação se concentra na inserção nessa esfera pública, entendida como espaço aberto para interação entre indivíduos, que devem debater sobre as decisões do Estado e apresentar demandas a ele (REESE-SCHÄFER, 2009). A legitimidade da política, para Habermas, não se restringe à idéia de vontade da maioria como vontade geral, mas se liga a um processo de deliberação coletiva com participação racional de todos os interessados ou afetados por decisões políticas (AVRITZER, 2000; FARIA, 2000), o que também implica, segundo ele, no desenvolvimento de uma cultura política participativa. Portanto, as decisões tomadas no nível político devem ser fundamentadas e justificadas no nível da sociedade civil, que em Habermas se manifesta na esfera

---

<sup>5</sup> Habermas (2007) conceitua um modelo explicativo totalizante, que ele chama de “democracia deliberativa”. Contudo, este trabalho não visa diferenciar esse conceito da ideia de democracia participativa apresentada, tratando-os como um campo único.

pública, mediadora entre sistema e mundo da vida. Ela constitui o âmbito das relações sociais não reguladas pelo Estado e formada por movimentos que captam os problemas sociais da esfera privada e transmitem-nos na esfera pública (REESE-SCHÄFER, 2009). Essa definição vai além da questão da criação de espaços como os conselhos: para que a participação tenha o caráter educativo tão ressaltado por Pateman (1992), é preciso ter a ação comunicativa como base de seu funcionamento.

A racionalidade comunicativa habermasiana leva em conta a fala argumentativa na geração de consensos, de modo que os participantes superam a subjetividade inicial de seus pontos de vista particulares, assegurando a unidade do mundo objetivo e a intersubjetividade do meio em que desenvolvem suas vidas. Quanto maior a racionalidade comunicativa, maior a possibilidade de coordenar ações consensualmente, sem recorrer à coerção para resolver os conflitos de ação. A prática comunicativa é importante para Habermas (1987a) por ser a garantia do mundo da vida compartilhado intersubjetivamente pelos sujeitos, e que é delimitado pela totalidade de interpretações propostas pelos participantes como saber de fundo. O conceito de mundo da vida é colocado por Habermas como plano de fundo dos processos de entendimento, sendo assegurado pela prática comunicativa e integrando o horizonte dos sujeitos que se entendem atuando comunicativamente. Enquanto o sistema é o espaço das instituições políticas e econômicas, pautado pela racionalidade instrumental, que necessita de limites, o mundo da vida, baseado na racionalidade comunicativa, é responsável pela produção e reprodução material da sociedade, orientada para o êxito, e pelos melhores meios (eficácia) para alcançar fins pré-estabelecidos.

Para Axel Honneth (2003), Habermas avançou na reflexão, ao alargar o conceito de racionalidade acrescentando o campo da ação comunicativa, todavia, não resolveu o “déficit sociológico” da Teoria Crítica<sup>6</sup>: sua divisão entre sistema e mundo da vida é ora analítica, ora real, fundada numa teoria social ainda mecânica; ela justifica a necessidade da racionalidade instrumental ao mesmo tempo em que alude a possíveis “freios” a ela impostos pela racionalidade comunicativa. Entretanto, ao afastar-se por demais das ideias marxistas e ver a questão do conflito (fundamento da Teoria Crítica) como posterior à linguagem ele acabou por neutralizar o potencial da ação comunicativa. Honneth, portanto, retoma a luta e o conflito social em sua teoria do

---

<sup>6</sup> Matriz teórica de cunho marxista, fundada por Horkheimer e Adorno e da qual Habermas e Honneth fazem parte.

reconhecimento, colocando o sistema e sua lógica instrumental como produto desses conflitos permanentes, que são capazes de ajustá-lo de acordo com as correlações de forças políticas e sociais (NOBRE, 2003). A teoria do reconhecimento compreende a sociedade capitalista como um sistema de reconhecimento institucionalizado, dentro do qual cada grupo e sua contribuição é avaliado e estimado, podendo gerar conflitos e lutas pelo reconhecimento do respeito, da estima, da honra, da dignidade, dos direitos. Reconhecer é refazer o processo de conhecimento, opondo-se ao conhecimento dado, neutro, meramente objetivante, para chegar a um lugar interior, a uma compreensão mais profunda do fato, pois “[...] um sujeito só pode adquirir uma consciência de si mesmo na medida em que ele aprende a perceber sua própria ação da perspectiva, simbolicamente representada, de uma segunda pessoa” (HONNETH, 2003, p.131).

Em síntese, a democracia participativa se constitui a partir de um descontentamento com o modelo representativo e consolida-se como um processo educativo e de inclusão voluntária e não remunerada da sociedade civil, formando um espaço público em que a pluralidade social vem à tona por meio da manifestação de suas demandas. Ao mesmo tempo, sem essa diversidade a ação política democrática não se concretizaria, pois sua expressão demonstra o reconhecimento da igualdade dos sujeitos e, por conseguinte, da liberdade de manifestarem seus problemas e opiniões nesse espaço. A grande diferença entre a representação e a participação reside no fato de que, no governo representativo, a população escolhe pessoas para tomarem decisões (elaborar leis e políticas públicas) por ela, enquanto que, nos espaços participativos qualquer um pode expressar-se sobre a matéria em questão (LÜCHMANN, 2008). O conceito de racionalidade comunicativa traz sentido a essas manifestações, consolidando uma esfera pública em que a sociedade civil, composta por seres capazes de linguagem e ação, pode expressar e justificar seus discursos. Por fim, a dimensão do reconhecimento entre esses sujeitos é indispensável nesse debate, visto que a identidade só se compõe a partir da alteridade, encontro que pode resultar em conflito – campo mediador e ao mesmo tempo estruturante do sistema e do mundo da vida. Esse reconhecimento das demandas de outros grupos e movimentos e também dos limites do governo é o ponto crucial, que torna o processo de participação educativo: comunicar-se implica em falar e também ouvir, para que medidas distributivas possam ser tomadas. Com esses pressupostos, consolidam-se espaços participativos, como os conselhos, mencionados tanto por Pateman (1992) quanto por Arendt (2008, 2010), que possuem essa lógica de discussão e deliberação direta. São espaços públicos pautados pela ação

proferida e justificada por meio do discurso, formados pela pluralidade humana, em que há o conflito no debate pelas demandas sociais.

A partir disso, é importante destacar que a democracia participativa se diferencia da ideia de democracia direta efetuada pelos gregos, visto que a dimensão do sistema e da burocracia não é descartada em sua constituição, não se tratando de um autogoverno. A democracia participativa, portanto, ao mesmo tempo em que surgiu contra o sistema, ou seja, contestando suas formas de atuação e reivindicando mais abertura para as demandas da sociedade civil, não pode existir nem ser conceituada fora dele: ela existe porque o sistema existe. Desse modo, se o sistema desaparecer, ela também desaparecerá, podendo surgir uma auto-gestão, uma democracia direta ou qualquer outra forma de governo, mas que não será mais democracia participativa. Pode-se dizer que há uma relação dialética entre ambos; contudo, é importante ressaltar que um governo instituído não depende da consolidação da participação para se sustentar, embora a abertura para a democracia participativa lhe confira maior legitimidade perante a sociedade civil.

É possível agora passar para a análise do contexto participativo brasileiro e do surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas, bem como aprofundar na dinâmica do Conselho Nacional de Educação e de sua Câmara de Educação Superior. O tema da democracia participativa se conecta ao da educação superior na medida em que ambos visam à superação de pressupostos individualistas e corporativistas, pois são essencialmente sociais e, portanto, necessitam da coletividade para se efetivarem. É necessário enfatizar que essa noção de participação apresentada na teoria democrática influenciou os primeiros estudos sobre os conselhos no Brasil, conforme aponta Gurza Lavalle (2011b)<sup>7</sup>, Vaz (2011) e Silva (2011), trazendo uma visão de ineficácia da atuação dos órgãos participativos. A análise proposta neste trabalho pretende, portanto, levar em conta a realidade da educação e da sociedade brasileira no contexto de criação e funcionamento do Conselho Nacional de Educação, mas fornecendo uma síntese real do cumprimento de suas competências, previstas no momento de seu surgimento, sem desviar o foco para expectativas que não correspondem à sua identidade original, pois,

---

<sup>7</sup> “As expectativas quanto ao alcance dos conselhos, todavia, permaneceram vinculadas às suas origens radicais e, por conseguinte, não é de estranhar que a primeira geração de estudos sobre os conselhos tenha nutrido um tom de denúncia, elencando iniquidades e carências pelas quais as práticas de participação nos conselhos não mereciam, a rigor, ser chamadas de participação. [...] Uma segunda geração de estudos começou a sanar tal deficiência mediante a substituição da denúncia da ausência pela descrição sistemática daquilo que efetivamente é realizado nos diferentes conselhos. Essa geração tem enriquecido a nossa compreensão sobre os conselhos e levantado evidências de índole variadas sobre seus efeitos” (GURZA LAVALLE, 2011b, p.36).

como afirmou Silva (2011, p.194), “[...] a mensuração da efetividade das IPs deve buscar extrair “de cada um conforme a sua capacidade”: para que se saiba se uma IP [Instituição Participativa] tem sido efetiva, é importante saber o quão efetiva ela pode vir a ser”. Desse modo, acredita-se ser possível atingir, de maneira mais clara e consistente, o objetivo proposto de analisar a capacidade da CES/CNE de consolidar a participação.

## **1.2 A participação no Brasil: sociedade civil e Conselho Gestor**

Segundo Avritzer (2002), a América Latina faz parte da terceira onda de democratização, que se diferencia das outras pelo fato de os atores sociais passarem a limitar o poder do Estado e a gerar potenciais organizativos no nível das associações civis. De acordo com Chirinos e Panfichi (2002), a natureza recente da sociedade civil latino-americana teve a influência de três fatores fundamentais: impacto combinado de reformas neoliberais, experiências autoritárias e processos inacabados de democratização política. O movimento europeu da metade do século XX que reivindicava mais participação e direitos chegou tardiamente na América Latina, por conta de governos autoritários que aqui se instalaram.

Essa ideia de sociedade civil no contexto da América Latina é derivada da conceituação da chamada “nova sociedade civil”, que “[...] caracteriza-se pelo abandono da premissa fundamental sobre o caráter internamente constitutivo do vínculo entre a sociedade e o Estado [pressuposto jusnaturalista], restabelecendo apenas uma relação externa entre eles” (GURZA LAVALLE, 1999, p.130-131)<sup>8</sup>. O Estado é entendido como o polo negativo, enquanto que a sociedade civil constitui o polo positivo no cenário democrático, representando o marco institucional do mundo da vida habermasiano ao surgir na esfera privada para interagir na esfera pública de forma defensiva e ofensiva, para garantir o interesse geral. Portanto, ela é entendida, de forma universalizante<sup>9</sup>, como um projeto político, cujo principal objetivo é efetivar a

---

<sup>8</sup> Gurza Lavalle (1999, p.134-135) faz uma crítica a esse modelo da “nova sociedade civil”: “Hoje, pagando o custo de suas antigas virtudes simplificadoras, o modelo da nova sociedade civil não apenas perdeu pertinência nas tarefas da apreensão analítica ou de orientação prática, mas se defronta com o caráter problemático de três de suas principais tendências: em primeiro lugar, tem resultado paradoxalmente consoante com tendências conservadoras atuais como a retração do Estado; em segundo lugar, e diante da desproteção social de amplas camadas da população, tem favorecido o desprezo pelas instituições do sistema político; e por último, tem se convertido no principal marco de referência da exponencial multiplicação das ONGs, que parecem estar consolidando um setor de serviços de intermediação social afastado das intenções do modelo”.

<sup>9</sup> O problema dessa ideia de uma sociedade civil portadora e transmissora da vontade geral diz respeito a que tipo de grupos e associações podem ser ou não incluídos nela, segundo Gurza Lavalle (1999).

transformação social. Essa é uma imagem idealista da sociedade civil, pois como afirma Wampler (2011a, p. 157):

Não devemos esperar que as OSCs [Organizações da Sociedade Civil] estejam participando simplesmente porque querem melhorar a deliberação ou aprofundar a qualidade da democracia ou, ainda, formar laços de solidariedade com seus pares, mas temos de assumir que elas estão envolvidas porque acreditam que a sua participação terá um impacto significativo sobre a qualidade de vida.

Além disso, o participante não é um político profissional, que trata a sua inserção no espaço público como um trabalho remunerado, nem dedica a integridade de seu tempo à participação, e nisso também reside uma diferença entre a democracia participativa e a representativa. Toda a responsabilidade da participação pode sobrecarregar os sujeitos sociais e prejudicar a dinâmica participativa<sup>10</sup>.

A questão da sociedade civil brasileira é um pouco mais complexa, pois, além de sua heterogeneidade, ela foi, por muito tempo, subjugada ao Estado<sup>11</sup>. A primeira tentativa de desenvolvimento de uma cidadania ativa no Brasil, embora o país tenha herdado de Portugal uma tradição cívica pouco encorajadora, ocorreu entre as décadas de 40 e 60, porém, essa construção foi interrompida com o Golpe de 1964 (CARVALHO, 2001). Gurza Lavalle (2011b, p.34) afirma, tendo em vista esse contexto, que, “como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge mais propriamente, nos anos 1960, como ideário carregado de uma visão emancipatória das camadas populares”. Desse modo, a sociedade civil e a esfera pública ficaram condicionadas pela dominação autoritária do Estado; a cultura política, por conseguinte, se limita ao grau de direitos concedidos pelo governo à população. A demanda por direitos de cidadania tornou-se intensa no final dos anos 70 e ao longo dos anos 80, com a sociedade civil reivindicando mais participação<sup>12</sup> diante das restrições radicais impostas pelo governo militar. O fim desse período, em 1985, ocorreu num momento de grande recessão, de modo que a transição política de um regime autoritário para um

---

<sup>10</sup> “Além da atuação em Conselhos, cuja agenda já é suficiente para consumir boa quantidade de tempo e energia participativa, há um conjunto muito mais vasto de atividades – institucionais e não institucionais – a cumprir, como audiências públicas, conferências, fóruns, assembleias, encontros, manifestações, [além de sua vida pessoal e profissional] conformando um complexo participativo que superpõe, fragmenta, e sobrecarrega a atuação dos sujeitos sociais” (LÜCHMANN, 2011, p.170).

<sup>11</sup> “A heterogeneidade da sociedade civil constitui-se, entre outros, como elemento de questionamento acerca da excessiva carga normativa do conceito [da “nova sociedade civil”] que, ancorado na dicotomia entre sistema e “mundo da vida”, acaba obscurecendo as relações – caracterizadas por tensões, ambigüidades e reproduções – entre a sociedade e o Estado, ou entre a sociedade civil e a sociedade política” (LÜCHMANN, 2007, p.148).

<sup>12</sup> Participação essa que visava ainda combater a injustiça social e não a restauração democrática (GURZA LAVALLE, 2011b).

regime democrático favoreceu a instabilidade, mas também despertou a esperança de mudanças, com a construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, a reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia e a defesa de um campo de demarcação entre sociedade civil e Estado. Esse cenário brasileiro da redemocratização é definido por Lahuerta (2003, p. 245):

As dificuldades para manter as taxas de crescimento, a crise fiscal do Estado, o processo inflacionário e a explosão das demandas reprimidas durante décadas vão contribuir para a emergência de uma sociedade civil que se afirma negando qualquer controle sobre os interesses privados por parte do Estado. Democracia, nesse caso, vai tornar-se sinônimo de recusa radical ao Estado, identificado com o autoritarismo e apontado como o principal responsável pelas mazelas do país.

Nesse contexto, a sociedade civil realmente aparentava ser única, com um único propósito de consolidar a democracia, em oposição ao Estado ditador. No entanto, começaram a surgir novas formas de expressão política articuladas no interior da sociedade, entendidas por Teixeira (2002) como “redes de movimentos”. O foco desses movimentos sociais<sup>13</sup> na década de 80 ia além da reivindicação por demandas materiais, concentrando-se em meios de participação e de controle sobre as decisões estatais, visto que ela o via como autoritário e distante de suas demandas. “Na ausência de um sistema partidário forte e na presença de um Legislativo fraco e fragmentado, a governança participativa pode ocupar um papel crucial na canalização das demandas emergentes nas comunidades organizadas” (WAMPLER, 2011a, p.153). Quando as reivindicações desses diversos grupos apareceram no cenário político, percebeu-se então a “heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira” (ABRANCHES, 1988), conceito que vai de encontro com o pressuposto de Hannah Arendt (2010): a pluralidade é indispensável para que a ação política se concretize e consolide uma esfera pública vitalizada por meio da racionalidade comunicativa, capaz de barrar a colonização do mundo da vida pelo sistema. Para que a igualdade se concretizasse, seria necessário o reconhecimento das diferentes necessidades desses grupos, especialmente as chamadas minorias (negros, idosos, deficientes, mulheres, etc), e promover ações específicas para atendê-las.

Portanto, já não bastava mais universalizar direitos, como voto, segurança, educação, saúde, entre outros, pois, além disso, havia uma luta pelo reconhecimento, conforme teorizou Honneth (2003), dos direitos simbólicos dessas minorias para que os outros direitos (civis, políticos e sociais) se concretizassem, o que resultou em conflito.

---

<sup>13</sup> Movimentos populares e sociais, sindicatos, partidos de oposição, entidades profissionais e ONGs.

Sem a compreensão desse “direito de existir”, ou seja, aquilo que as diferencia e as identifica no meio social, a cidadania permaneceria superficial. Era preciso aprofundar a democracia por meio de espaços participativos, entendendo no reconhecimento da diferença e da alteridade um caminho para a igualdade (DAGNINO, 2004). Exigia-se que esses mecanismos de participação popular fossem incorporados ao planejamento administrativo, evidenciando a “consciência do direito a ter direitos” (TELLES, 2004) dessa sociedade emergente, algo que ocorreu com a Constituição de 1988. A “Constituição Cidadã” trouxe para o cenário político a “participação cidadã”, que veio ocupar o lugar da “participação popular” dos anos 60, tornando o participar um direito de todo cidadão (GURZA LAVALLE, 2011b). Esses “novos movimentos sociais”, diferentemente dos antigos, fazem parte do que Garcia (2004) compreende como a terceira geração da esquerda brasileira, a chamada “esquerda social”, que revalorizou temas ausentes ou minimizados nas esquerdas tradicionais, refletindo sobre a democracia como espaço de criação de direitos. Essa geração rompe com as anteriores por não ter referências internacionais, por ser heterogênea (sem referencial doutrinário único) e por querer aprofundar o significado da democracia, entendendo-a como um fim a ser construído em si mesmo, e não como um meio. O conceito de democracia, portanto, deixou de ser entendido como um veículo para o socialismo ou para o comunismo para tornar-se uma meta a ser atingida no presente para consolidar a república.

A volta das instituições democráticas não significou a solução dos problemas sociais, mas coincidiu com seu agravamento, surgindo daí a necessidade de aprofundar o controle social sobre o Estado para construção de uma “nova cidadania”, que reconheça os membros da sociedade como “sujeitos portadores de direitos”, inclusive o de participação (DAGNINO, 2002a). Consolidaram-se diversos espaços públicos<sup>14</sup> de “encontros” entre sociedade civil e Estado para gestão conjunta do bem público. Essa nova noção de cidadania, conforme aponta Dagnino (2004), consiste num novo estatuto teórico e político da questão democrática que confirma um “nexo constitutivo” entre cultura e política, transcendendo o nível institucional formal para chegar às relações sociais permeadas pelo “autoritarismo social”. Busca-se, para além de um regime político democrático representativo, uma sociedade democrática e participativa. A existência de espaços públicos de participação, de acordo com Dagnino (2002b), é

---

<sup>14</sup> Não necessariamente uma esfera pública, no conceito habermasiano.

fundamental por questionar o monopólio estatal na definição de políticas públicas e cobrar mais transparência nas ações estatais; por promover o reconhecimento do outro como portador de direitos e da importância do conflito na democracia, dando-lhe legitimidade, e por estimular a capacidade não só reivindicatória, mas principalmente o potencial propositivo da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, o que a faz superar sua visão particularista de si mesma, além de lhe colocar o dilema de como participar (CARDOSO, 2004). De acordo com Teixeira (2002, p.120), “em vez de buscar apenas a consolidação democrática do regime político formal, boa parte dos movimentos sociais desse período investiu na construção de uma democracia mais participativa, procurando criar espaços onde fosse possível a negociação constante”. O Estado passou a realizar a prestação de contas, além de abrir canais de incorporação de inúmeras demandas sociais. Segundo Cortes (2011, p.78), ao tratar de sua premissa teórica:

[...] a interferência estatal, que por meio das Instituições Participativas cria espaços de participação para representantes da sociedade civil, produz lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas, o que, por sua vez, amplia o acesso a esses bens e serviços.

Diante do contexto apresentado, este trabalho compreende a sociedade civil brasileira como formada por diversos grupos de interesses organizados, que ora são divergentes, ora são convergentes, e que buscam o atendimento de suas demandas e a representação de seus interesses perante o governo<sup>15</sup>. Isso resultou na institucionalização de muitos espaços participativos de “encontros” entre sociedade civil e Estado: “[...] a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação adotou os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas” (GURZA LAVALLE, 2011b, p.35). De acordo com Gurza Lavallo (2011a), essa institucionalização é vista como uma “anomalia” para a literatura dos movimentos sociais. No entanto, para ele, “sejam quais forem os efeitos – interrogação a ser empiricamente resolvida –, os movimentos engajados nesses espaços não definharam até a desapareção nem se burocratizaram ao ponto de sobreviverem reduzidos a um núcleo organizacional”

---

<sup>15</sup> É importante diferenciar neste trabalho o conceito de sociedade civil apresentado da ideia de movimentos sociais. Conforme Tatagiba (2011, p.173) aponta citando Della Porta e Diani (2006), os movimentos sociais constituem um “tipo específico de ação coletiva, caracterizado pela combinação de três elementos: conflito, identidade e redes informais”. A sociedade civil é entendida neste trabalho como um aglutinado de grupo de interesses, que não necessariamente são pautados por esses três princípios; contudo, a sociedade civil também inclui a ação de movimentos sociais.

(GURZA LAVALLE, 2011a, p.17). O fato é que, para o mesmo autor, a participação constitui uma feição institucional do governo brasileiro, algo que é considerado neste trabalho. Contudo, há que se levar em conta a afirmação de Fonseca (2011, p.161), cuja ideia é partilhada por Lüchmann (2008):

A democracia participativa não pode ser construída por decreto. A ampliação do número de conselhos gestores no Brasil – que hoje supera a marca de 39 mil conselhos (IPEA, 2005) – não raramente foi sustentada na criação de novos instrumentos sem que o contexto local tivesse sido preparado para tanto.

Levando em conta esse argumento, dentre os diversos espaços públicos abertos pela Constituição de 1988, focaremos na dinâmica dos conselhos gestores, dada sua relevância já apontada por Pateman (1992) e por Arendt (2010). Entende-se conselho gestor, de acordo com Draibe (1998), Gohn (2001) e Tatagiba (2002), como um espaço público de caráter deliberativo, constitucionalmente previsto, em que se deve respeitar o princípio da paridade e da pluralidade entre membros do Estado e da sociedade civil<sup>16</sup> como mecanismo de equilíbrio das decisões e o processo dialógico para resolução de conflitos, visando formular e controlar a execução de políticas públicas. É um meio coletivo e formal de participação representativa<sup>17</sup> da sociedade civil, dada a existência de regras institucionais que os norteiam, de acordo com Lüchmann (2011). É possível notar, portanto, que a dimensão do sistema não é descartada na construção da democracia participativa, de modo que há a manutenção do modelo representativo, cujo complemento necessário para suas lacunas é dado pela participação. No entanto, não há estruturas jurídicas que amparem legalmente e que obriguem o Executivo a aceitar as decisões dos conselhos, nem garantia de constituição de um diálogo racional comunicativo que os transformem em esferas públicas, pois isso depende da sua lógica de funcionamento e da cultura política de seus integrantes.

Para Gohn (2001), existem três tipos de conselhos no Brasil: os conselhos criados pelo Executivo para mediar as relações com os movimentos; os conselhos populares, criados por movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil

---

<sup>16</sup> Essa interação é indispensável nos espaços participativos. É preciso combater a [...] crença de que os conselhos deveriam permitir que os cidadãos governassem, desconhecendo que muitos dos conselhos são controlados conjuntamente pelos cidadãos e autoridades governamentais; são as interações Estado-sociedade que produzem a mudança de política (WAMPLER, 2011a, p.155).

<sup>17</sup> “Instituições participativas (IPs) são como “enxertos” na estrutura do Estado e da democracia representativa. No âmbito dessas instituições, lideranças da sociedade civil e representantes do governo estabelecem os laços que ligam os cidadãos com o Estado, o governo com a sociedade” (WAMPLER, 2011a, p.151). Também segundo Lüchmann (2007, p.167), “[...] a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação”.

em negociações com o poder público; e os conselhos institucionalizados, criados por legislações resultantes de pressões sociais. A partir dessas categorias, pode-se dizer que todos os Conselhos de Educação foram criados pelo Executivo para fazer a mediação de interesses de grupos, embora eles tivessem no seu início uma finalidade mais administrativa. Também é possível afirmar que esses conselhos sempre possuíram caráter institucional, pois sempre foram criados e, portanto, reconhecidos pela administração pública como integrantes do processo decisório de políticas educacionais, sendo regidos por legislação oficial. É importante ressaltar que os conselhos de educação do Brasil nem sempre foram pautados por princípios democráticos de participação, visto que eles existiam na República mesmo em períodos cujo governo era autoritário. Desse modo, é importante notar que os conselhos não são exclusividade do modelo democrático participativo. A seguir, aprofundaremos na trajetória desses conselhos de educação, a fim de compreendermos melhor os pressupostos orientadores da criação do Conselho Nacional de Educação e entender se ele consolida a participação da sociedade civil ou se ele se trata apenas de um aparato burocrático do Estado.

O primeiro conselho educacional de nível nacional criado foi o Conselho Diretor de Instrução Primária e Secundária, em 1890, logo após a Proclamação da República. Como não havia ainda um Ministério da Educação, criou-se esse Conselho para ser responsável pela área educacional do país recém-republicano, vinculando-o ao Ministério da Instrução Pública. Note-se que ele ainda não abrangia a educação superior, mas somente os níveis mais básicos do ensino. Em 1891, foi criado o Conselho de Instrução Superior por meio do Decreto 1232G, para cuidar do ensino superior. Em 1911, o Conselho Superior de Ensino (Decreto 8.659), fruto da “Reforma Rivadavia”<sup>18</sup>, substituiu o órgão anterior. Ele possuía caráter deliberativo e consultivo, fiscalizando todos os institutos superiores até então existentes, função que antes competia ao Estado. Portanto, ele possuía competências executivas e normativas, visto que ainda não existia o Ministério da Educação, de modo que sua tutela era exercida pelo Ministério do Interior (CURY, 2009). Em 1915, o Decreto 11.530, resultado da reforma de Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, limitou as funções do Conselho Superior de Ensino, e por conseguinte seu caráter deliberativo, tornando-o “órgão consultivo do Governo e o seu auxiliar imediato para a fiscalização dos institutos oficiais e dos equiparados a estes” (BRASIL, 1915, art. 28). Segundo Souza (1986), a

---

<sup>18</sup> Realizada pelo então Ministro Rivadavia da Cunha Corrêa, de base positivista.

partir dessa reforma, os Conselhos de Educação tornar-se-iam cada vez mais subordinados ao Executivo (Presidente da República e Ministro). Em 1923, o Conselho Superior de Ensino e o Conselho Universitário foram remodelados com a instituição do Conselho Nacional de Instrução pela Lei 4.632, visando desenvolver e aperfeiçoar a instrução pública no Brasil. O Decreto 16.782-A de 1925, também conhecido como Reforma Rocha Vaz, criou o Conselho Nacional do Ensino, que deveria discutir, propor e emitir opinião sobre questões do ensino público. Essa reforma criou o Departamento Nacional de Ensino, com competências executivas semelhantes à de um ministério, visto que ainda não existia um Ministério da Educação nessa época.

Em 1931, a Reforma de Francisco Campos, com o Decreto 19.850, cria o Conselho Nacional de Educação, extinguindo o Conselho Nacional de Ensino. Também é criado o Ministério de Educação e Saúde Pública nessa mesma época sem que, no entanto, o Departamento Nacional de Ensino fosse extinto. O Conselho se tornou “órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública nos assuntos relativos ao ensino” (BRASIL, 1931, art. 1º). Esse decreto mostra que o teor do debate sobre a educação no país mudou com Getúlio Vargas, focando na elevação do nível cultural da nação, porém, sem que houvesse uma explicação do que se entendia sobre esse termo e o que se pretendia com sua constante reafirmação. Os integrantes do novo Conselho seriam nomeados pelo Presidente da República, como já ocorria anteriormente, e deveriam ser pessoas eminentes na área educacional. No entanto, a mudança que surge diz respeito à presidência do Conselho: o cargo passou a ser ocupado pelo Ministro da Educação ou pelo diretor do Departamento Nacional de Ensino (membro nato), o que demonstra um condicionamento ainda maior do Conselho ao Executivo. Além disso, ele não tinha atribuições administrativas, opinando somente sobre assuntos técnicos e didáticos e emitindo parecer sobre os estatutos das universidades e sobre os regulamentos de institutos superiores. O governo lhe atribuiu apenas duas funções autônomas: promover e estipular iniciativas que beneficiem a cultura nacional e firmar as diretrizes gerais de todos os níveis de ensino, visando atender o que o documento chama de “interesses da civilização e da cultura do país”. As outras competências possuem apenas um caráter consultivo, diferentemente das atividades exercidas pelo extinto Conselho Superior de Ensino. É interessante notar como o Decreto confere relevância a atividades privadas na área educacional, o que mostra a forte presença da iniciativa privada no ensino desde a primeira metade do século XX.

A Constituição de 1934 foi a primeira a prever a existência do Conselho Nacional de Educação em seu texto, ressaltando que todos os conselhos deviam ser compostos por, pelo menos, metade de pessoas especializadas, que não integrassem o corpo de funcionários de cada ministério correspondente. A Lei 174 de 1936 reorganizou o Conselho Nacional de Educação a partir dessa Constituição, tornando-o colaborador do Executivo no preparo de anteprojetos de lei e na aplicação de leis sobre o ensino, além de ser consultivo dos poderes federais e estaduais em temas relativos à educação e à cultura. O Conselho deveria conter dezesseis membros, sendo doze representantes do ensino e quatro da cultura livre e popular, nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado (medida revogada em 1937), além do diretor do Departamento Nacional de Ensino e do Ministro da Educação ocupando a função de presidente do Conselho. Por menor que seja sua participação, houve um avanço ao se incluir quatro representantes da cultura livre e popular, o que demonstrava já uma preocupação em dar alguma voz à sociedade civil.

O golpe de Estado de Getúlio Vargas e a consequente elaboração de uma nova Constituição em 1937 trouxe algumas alterações para o Conselho Nacional de Educação por meio da portaria nº 15 do Ministro da Educação e Saúde, que lhe delegou a tutela os recém-criados Conselhos Estaduais e do Distrito Federal e também a elaboração o Plano Nacional de Educação e a sugestão de soluções para os problemas educacionais, dentre outras atribuições. Com o final da ditadura do Estado Novo e a implantação do regime democrático, iniciou-se em 1947 a tramitação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), uma discussão que só foi encerrada em 1961, com a sua aprovação pela Lei 4.024/61, que extinguiu o Conselho Nacional de Educação e criou o Conselho Federal de Educação. Ele passou a dividir com o Ministério da Educação e Cultura as funções normativas e executivas do comando do sistema de ensino<sup>19</sup>. Na verdade, segundo Nunes ET AL (2008), essa LDBEN de 1961 em vez de extinguir o Conselho anterior apenas o reformulou, mudando-o de Nacional para Federal. Ele passou a ser composto por vinte e quatro membros, nomeados pelo Presidente da República, como nas versões anteriores do Conselho, que deveriam ser escolhidos entre pessoas de “notável saber e experiência” sobre a educação, com uma proporcionalidade de representação das regiões do país e dos graus de ensino. O CFE era composto por três Câmaras: Câmara de Ensino de 1º e 2º Graus, Câmara de Ensino Superior e Câmara

---

<sup>19</sup> Seu rol de competências foi ampliado pela lei 5.540/68, pelo decreto-lei 464/69, pela lei 5.692/71 e pela lei 7.044/82.

de Planejamento, além da Comissão Especial de Universidades e da Comissão de Legislação e Normas. Para Souza (1991), a Criação do Conselho Federal de Educação e a reestruturação dos conselhos estaduais e municipais subordinados a ele foi um grande avanço, promovendo a participação de educadores nas decisões políticas relacionadas ao ensino no país.

No final dos anos 80, quando a transição para a democracia tão reivindicada pela sociedade e conduzida pelos militares de fato se efetivava, criou-se a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, que elaborou o relatório “Uma nova política para a educação superior”. As principais críticas eram direcionadas ao Conselho Federal de Educação, acusado de ilegitimidade na escolha dos conselheiros, de falta de imunidade aos interesses corporativistas, de intervenção no exercício da autonomia universitária e de não ser representativo dos movimentos e ideais da sociedade acadêmica. Porém, para Souza (1986), essas acusações também deveriam se estender ao Ministro da Educação, pois as decisões do CFE somente ganhavam força de lei após homologação ministerial. As críticas ao Conselho Federal de Educação são consequência do movimento pela redemocratização do Brasil no final dos anos 70 e no início dos anos 80, que trazia consigo o questionamento em relação ao modelo representativo e a reivindicação de espaços públicos deliberativos, em que a democracia pudesse se efetivar de forma mais direta. Os conselhos passaram a ser vistos como campos de reivindicação social de demandas não atendidas pelo governo, assim como o Orçamento Participativo, que surgia no sul do Brasil. O grande problema é que o Conselho Federal de Educação trazia em si essa tradição de subordinação ao Executivo, que vinha desde o início da República com a criação do primeiro conselho de educação e que se transformou em cooptação quase que completa durante o governo dos militares entre as décadas de 60 e de 80. Além disso, de acordo com notícia escrita por Sônia Cristina Silva, no jornal “Estado de São Paulo” em 20 de outubro de 1994, a extinção do CFE foi consequência de uma série de denúncias divulgadas em reportagens<sup>20</sup> por este mesmo veículo apontando grandes irregularidades na atuação do

---

<sup>20</sup> “Encarregado de definir as diretrizes e bases de uma política educacional de educação e aprovar processos de criação de instituições e de novos cursos de ensino superior, o CFE chegou a abrigar por algum tempo em sua sede representantes do setor privado de ensino. A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, a Federação Interestadual das Escolas Particulares (Fiep) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp) ocuparam uma sala separada por apenas um lance de escadas do Plenário do Conselho. A notícia abalou o ministro Hingel, que considerou “inconcebível” a existência do escritório de representação” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1994).

órgão e de seu presidente, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, como autorização de cursos superiores sem a mínima fiscalização, o que desgastou ainda sua imagem junto ao ministro da Educação Murílio Hingel, levando-o a intitular o órgão de “balcão de negócios” e “grande cartório” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1994).

A situação era tão grave que foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os atos irregulares e o favorecimento de instituições privadas dentro do CFE, a pedido do deputado Augusto Carvalho, pertencente na época ao PPS-DF, que chegou a pedir a destituição do presidente do Conselho. A procuradoria regional da República, que recebeu este pedido, pediu ao Banco Central e à Receita Federal a quebra do sigilo bancário dos 24 conselheiros e iniciou uma investigação em instituições privadas de ensino, sob acusação de enriquecimento indevido à custa do favorecimento do órgão. Estas instituições de ensino superior utilizavam o título de filantrópicas para fazerem importações abusivas, isentas de impostos, que eram vendidas a terceiros, o que resultava no aumento do patrimônio de seus proprietários de forma ilícita. Segundo afirmação do Ministro da Educação na época, Murílio Hingel, “Os conselheiros apenas cancelavam cartas-consulta e projetos de criação ou reconhecimento de cursos, universidades ou entidades de ensino superior” (FOLHA DE SÃO PAULO, 20/10/1994). Tal comportamento de um órgão que era “encarregado de traçar as diretrizes de uma política nacional de educação e autorizar a criação de instituições de ensino e cursos de nível superior” (FOLHA DE SÃO PAULO, 21/10/1994), e “levantar dados sobre a educação no Brasil, além de planejar o setor” (FOLHA DE SÃO PAULO, 07/01/1995) e que passou a ser compreendido como espaço de participação popular era inadmissível, de modo que não só as irregularidades, mas principalmente o clamor popular por uma democracia eficiente, justa e livre da corrupção levou à necessidade de substituí-lo, uma vez que tais funções deixaram de ser exercidas desde o início da década de 80, com o grande aumento nos pedidos para criação de cursos universitários.

A criação de outro espaço participativo com as mesmas funções, mas com o nome de “Nacional”, denota a intenção de apagar esse passado de irregularidades do Conselho Federal de Educação, recentralizando as decisões políticas e trazendo a ideia de unidade para o campo educacional. Isso implica em decisões válidas para todas as unidades federativas, o que evitaria práticas muito discrepantes de uma região para a outra. Nesse momento político pelo qual o país passava, trazer para um órgão participativo a ideia do “nacional” demonstra a intenção de reunir, mais uma vez, a

sociedade que começava a se mostrar cada vez mais fragmentada em diversos interesses, o que poderia implicar em conflitos entre esses grupos.

### **1.3 Análise estrutural do Conselho Nacional de Educação**

Nos anos 90, o debate sobre a reestruturação do Conselho Federal de Educação se intensificou, bem como as críticas e denúncias relacionadas à sua conduta, culminando com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), objeto de estudo deste trabalho, por meio da Lei 9.131 de 1995, “extinguindo” o CFE, que vigorou por trinta e quatro anos no Brasil. Essa mudança ocorreu, principalmente, por causa do momento político pelo qual o país passava e não simplesmente por conta da suspeita de irregularidades. Afinal, como defendeu Arnaldo Niskier, ex-conselheiro do CFE e, posteriormente, também do CNE, em artigo para a “Folha de São Paulo” em 10 de janeiro de 1995, “Se as autoridades desconfiavam de alguma coisa, por que não sustar o processo? Ao contrário, nunca se viu tanta homologação” (FOLHA DE SÃO PAULO, 10/01/1995). Portanto, as denúncias de corrupção na mídia e a decorrente pressão social por mudanças e mais participação culminaram na suposta extinção do órgão. Segundo Souza (1991), a criação de um novo conselho que substituísse o que estava em vigor era desnecessária, principalmente se houvesse a mudança do caráter “federal” para “nacional”, pois isso recentralizaria as decisões administrativas e o domínio corporativo, o que seria contrário ao princípio da Federação. Contudo, o CFE já era chamado de CNE em 1988 em um Projeto de Lei do Senado, no ano da Constituinte (NUNES ET AL, 2008), expressando que a redemocratização trouxe a necessidade de reformar alguns espaços, que agora deveriam ser participativos.

O Conselho Nacional de Educação foi criado pelo então presidente recém-eleito Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro ano de mandato, em 1995, mesmo com posturas favoráveis simplesmente à reforma do CFE. O cenário nacional na época em que o sociólogo assumiu o governo apresentava um contexto de inserção de políticas neoliberais na recém-consolidada democracia brasileira. Para Dagnino (2002), tais políticas prejudicaram o ritmo da democratização, principalmente em relação à capacidade de organização e mobilização da sociedade civil, afetada pelo desemprego e pelas desigualdades. Desse modo, o CNE surge, enquanto espaço de deliberação pública socialmente e institucionalmente legitimado, com o desafio de reorganizar o debate

social sobre o ensino de todo o país, mobilizando novamente a população em torno dessa discussão.

A lei fundadora do Conselho Nacional de Educação foi uma conversão da Medida Provisória 1.159 de outubro de 1995, décima terceira edição da MP 661, de 18 de outubro de 1994<sup>21</sup>, que se transformou na lei 9.131 em 24 de novembro de 1995. Assim como eram muitos os questionamentos em relação à atuação do CFE, também houve críticas à sua extinção por meio de Medida Provisória, considerada uma decisão arbitrária do Executivo Federal. Nesse período de discussão e emissão de tantas MPs, houve um intervalo de um ano e cinco meses, em que houve o término do mandato do presidente Itamar Franco e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, além da tensa atuação de Comissões Especiais e Comissões de Especialistas na estruturação do novo conselho, cujas deliberações eram frágeis e que, posteriormente, entrariam diversas vezes em conflito com o CNE (NUNES ET AL, 2008).

A primeira MP, assinada ainda por Itamar Franco, esvaziava de poderes o Conselho Federal e criava uma nova entidade, o Conselho Nacional de Educação, com 25 membros para mandato de quatro anos, com recondução. Até a constituição do novo conselho, suas funções foram repassadas ao Ministério da Educação. Segundo o jornal “Folha de São Paulo”, em matéria escrita por Alexandre Secco e Vinícius Torres em 07 de janeiro de 1995, a competência para autorização de novos cursos em nível superior e para reconhecimento de cursos já aprovados chegou a ser transferida para os Conselhos Estaduais de Educação, alteração efetuada no final do mandato de Itamar Franco por meio da portaria 1.792, de 27 de dezembro de 1994, do ex-ministro da Educação Murílio Hingel. Tal mudança foi aprovada pelos próprios Conselhos Estaduais de Educação, sob alegação de que seria mais fácil controlar a qualidade das IES, que compunham boa parte do magistério estadual, mas criticada por José Arthur Giannotti, professor aposentado de filosofia da Universidade de São Paulo, em entrevista concedida à Folha para a matéria mencionada acima, que afirmou que a medida favoreceria as universidades privadas, que já eram privilegiadas no CFE. Essa delegação ocorreu pois o Ministério da Educação não daria conta dos mais de 5.000 processos parados no CFE, que compreendiam desde a criação de cursos universitários até o reconhecimento de cursos já existentes (FOLHA, 07/01/1995). Contudo, tal

---

<sup>21</sup> As outras edições são: MP 711, de 17/11/1994; MP 765, de 16/12/1994; MP 830 de 13/01/1995; MP 891, de 14/02/1995; MP 938, de 16/03/1995; MP 967, de 12/04/1995; MP 992, de 11/05/1995; MP 1.018, de 8/06/1995; MP nº 1.041, de 29/06/1995; MP nº 1.067, de 28/07/1995; MP nº 1.094, de 25/08/1995; MP nº 1.126, de 26/09/1995.

competência retornaria para o Conselho Nacional de Educação com a sua criação pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro, Paulo Renato Souza.

O uso do termo “esvaziamento” é mais adequado para ilustrar o que ocorreu com o CFE em vez do termo “extinção”, pois não há nenhum documento oficial que explicita isso. Na verdade, segundo Nunes ET AL (2008, p.8) mais uma vez a situação se repete:

[...] o CFE não foi extinto, mas sim esvaziado, isso porque o primeiro artigo **transfere** ao CNE as atribuições e competências do CFE e o segundo, extingue os mandatos dos conselheiros daquele Colegiado. Mesmo na versão convertida em Lei, o dispositivo se limita em revogar as atribuições e competências, mas não extingue o órgão, sendo possível portanto, afirmar que não há dispositivo determinando a extinção do CFE, assim como não há norma extinguindo o CNE de 1931 (grifos do autor).

Embora jornais da época, como “O Estado de São Paulo” e “Folha de São Paulo”, utilizassem o termo “extinção do CFE”, todas as MPs e a Lei 9.131 de 1995, que cria o CNE, confirmaram a afirmação acima, mencionado apenas o seguinte:

Art. 3º Ficam transferidas ao Conselho Nacional de Educação as atribuições e competências do Conselho Federal de Educação previstas na legislação.

Art. 4º Ficam extintos os mandatos dos atuais membros do Conselho Federal de Educação, devendo o Ministério da Educação e do Desporto exercer, até 30 de abril de 1995, as atribuições do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1994, Art. 3º e 4º).

É possível notar que, em vez de extinguir o CFE, o Executivo federal realmente apenas o esvaziou de poderes. A sua não-extinção pode ser explicada por uma razão: muitas das normas utilizadas para reger a educação nacional foram instituídas por este órgão, de modo que decretar a sua extinção implicaria em anular toda essa produção normativa que ainda é utilizada e que não foi revogada nem mesmo pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, conforme observado na análise dos pareceres e resoluções da Câmara de Educação Superior do CNE. Muitas das resoluções, que constituem documentos independentes de homologação ministerial, conforme será comentado mais a fundo adiante, são iniciadas com o seguinte texto: “O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no Art. 9º, § 2º, alínea ‘c’ da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com a redação dada pela Lei 9.131, de 25 de novembro de 1995 [...]”. A lei mencionada, de 1961, instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional na época e, dentre outras normas fixadas, criou o Conselho Federal de Educação. Portanto, é possível afirmar, a partir desta observação, que sequer a LDBEN

de 1961 foi extinta em sua totalidade, uma vez que ainda é mencionada em documentos atuais do CNE com referência às funções do CFE.

A lei 9.131 de 1995 reelabora quatro artigos da lei nº 4.024 de 1961, a saber, o artigo 6º, 7º, 8º e 9º. A Lei 4.024 foi a última Lei de Diretrizes e Bases democrática do país, de modo que a reestruturação de quatro de seus artigos demonstra essa necessidade de retomada dos dispositivos democráticos de discussão e deliberação. Nesse sentido, a primeira reforma que precisava ser executada era a reestruturação do Conselho de Educação, um espaço público que teve o seu sentido ressignificado pelos movimentos sociais na luta pela democracia, para que pudesse auxiliar no debate de uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, eminente nos anos 90. Aliás, a LDB de 1996 apenas menciona a criação do CNE: “na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei” (BRASIL, 1996, art. 9º §1º).

Dentre os artigos reestruturados, no artigo 6º são dadas as competências do Ministério da Educação e do Desporto, que deve “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (BRASIL, 1995, art. 6º). Nos incisos correspondentes, há a menção do Conselho Nacional de Educação enquanto órgão colaborador deste Ministério, cujos conselheiros integrantes exercerão uma função “de interesse público relevante”, prioritária sobre outros cargos públicos. O fato de o Conselho ser Nacional e não mais Federal implica numa centralização das decisões no poder Executivo da União, de modo a unificar as unidades federativas em alguns princípios básicos regentes da educação em seus vários níveis, fato que, de certo modo, limita a autonomia deliberativa dos estados e dos municípios brasileiros. No artigo 7º é dada a divisão das câmaras do Conselho e a natureza de seu exercício, dividida em três funções principais:

O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. (BRASIL, 1995, art.7º).

É interessante notar que a palavra “participação” aparece nesta lei e no Regimento Interno do Conselho, algo novo na legislação educacional, visto que os conselhos anteriores não partiam da ideia de consolidar um espaço público legitimado entre sociedade civil e Estado para deliberarem sobre uma dada temática. A intenção da expressão “assegurar a participação da sociedade” era, portanto, consolidar esse espaço

de diálogo tão reivindicado nos anos 80 pelos movimentos sociais brasileiros, tornando-o diretamente vinculado ao Ministério da Educação e permitindo assim uma maior proximidade entre ambos na tomada de decisões relativas à educação nacional. Contudo, o termo “aperfeiçoamento da educação nacional”, objetivo pelo qual a participação é assegurada, demonstra o limite deste espaço público: a sociedade civil não poderá interferir em nada que vá além das melhorias que serão propostas, ou seja, a estrutura do ensino continuará sendo regida pelo poder Executivo e por seus funcionários de confiança. Nesse ponto, a lei e o Regimento Interno do Conselho limitam participação da sociedade civil, visto que somente alguns assuntos, os mais superficiais, estão acessíveis à sua discussão e/ou deliberação.

A Lei 9.131/95 e o Regimento Interno conferem ao Conselho “atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação”, o que significa poder estabelecer normas, tomar decisões sobre temáticas específicas e auxiliar o Executivo no que for necessário. As funções específicas dadas pela Lei ao Conselho são:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
  - b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
  - c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
  - d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
  - e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
  - f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
  - g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.
- (BRASIL, 1995, art. 7º).

Além dessas funções impostas pela Lei, o Regimento Interno do Conselho acrescenta mais duas atribuições:

- VII – analisar as estatísticas da educação, anualmente, oferecendo subsídios ao Ministério da Educação;
- VIII – promover seminários sobre os grandes temas da educação brasileira (BRASIL, 1999, art. 1º).

As atribuições normativas dizem respeito à emissão de pareceres sobre temas e sobre a legislação educacional, quando o Conselho considerar necessário ou quando for solicitada sua manifestação e à manifestação sobre questões pertinentes a mais de uma

modalidade de ensino. Ele continua, portanto, sendo o intérprete das leis da educação, de modo que a sociedade civil e as instituições podem consultá-lo quando surgir dúvidas na aplicação de leis. É necessário esclarecer que o Conselho não tem o poder de elaborar a legislação que rege o sistema de ensino, por exemplo, a LDBEN, mas apenas a capacidade de interpretá-la. A última atribuição normativa dada ao Conselho é a elaboração de seu Regimento Interno que, no entanto, necessita de aprovação do Ministro de Estado da Educação. O CNE demonstra, com isso, uma grande limitação no que tange à sua autonomia estrutural, visto que o documento-base de sua atuação está sujeito aos interesses do poder Executivo instituído. A maioria das funções diz respeito ao assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, entre elas o acompanhamento do Plano Nacional de Educação em sua elaboração e execução, o intercâmbio com sistemas de ensino das unidades federativas, análise das estatísticas do ensino e a promoção de seminários temáticos, sendo que as duas últimas foram acrescentadas pelo Regimento Interno. São funções cuja finalidade é auxiliar o Executivo no acompanhamento do sistema de ensino, fornecendo informações sobre o andamento e sobre as dificuldades da educação no país. Contudo, o Ministério da Educação não delega competências estruturais ao Conselho, mas apenas faz dele um acessório no exercício de suas próprias funções, algo muito semelhante ao que acontecia no primeiro Conselho de Educação do Brasil, o Conselho de Instrução Primária e Secundária. Em relação às atribuições deliberativas, tanto a Lei 9.131 quanto o Regimento Interno apontam apenas uma, a saber, “deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino”, que vem precedida por “assessorar o Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas”. Isso significa que o Conselho é apenas um auxiliar do Ministério na percepção dos problemas, que serão relevantes ou não de acordo com as prioridades do Executivo. A deliberação somente ocorrerá no que diz respeito ao aperfeiçoamento do ensino e não em mudanças estruturais.

Desse modo, o CNE se mostra mais limitado que o antigo CFE, uma vez que não é responsável por fiscalizar as instituições de ensino. Conforme artigo do jornal “Folha de São Paulo”, publicado em 15/03/1995 abordando o retorno do Conselho de Educação após o escandaloso esvaziamento de poderes do CFE, aponta o seguinte:

O ministro Paulo Renato Souza disse que entre manter o Conselho Federal de Educação extinto ou permitir que ele fosse recriado com amplos poderes pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação optou "por uma solução tucana". O que ele chama de escolha intermediária é a implantação a partir do dia 1º de junho de um conselho dividido em dois — um para 1º e 2º graus e outro

para ensino superior — e com poderes bem inferiores àquele que foi extinto, em outubro passado.

O conselho de ensino superior não terá o poder de fiscalizar. A prerrogativa de transformar faculdades em universidades vai depender de análise anterior do MEC (FOLHA DE SÃO PAULO, 15/03/1995).

A chamada “solução Tucana”, um meio-termo entre o “ter” e o “não-ter” um conselho para a área da educação, objetivava justamente transformar a fiscalização em avaliação periódica e reduzir o poder decisório do Conselho de Educação, que já havia trazido muitos problemas por conta dos abusos de seu colegiado. Conforme afirmou o próprio Ministro da Educação do governo FHC, Paulo Renato Souza, em artigo publicado na “Folha de São Paulo” e de sua própria autoria:

Desde a primeira reedição da MP [MP 661/1994, que extingue o CFE e cria o CNE], o atual governo mostrou sua insatisfação com aquela proposta [de criação do novo Conselho]. Dentro do espírito do programa de governo "Mãos à Obra" para a área da educação, buscava-se um Conselho menos credenciador e mais avaliador, menos decisório e mais assessor e, finalmente, mais representativo do conjunto da sociedade e não apenas das corporações do segmento da educação.

A partir dessa ideia de participação da sociedade, enfatizada por Paulo Renato Souza na época, a composição do CNE, formado por 24 membros, foi dividida entre duas Câmaras, a saber, a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior, sendo que cada uma possui 12 integrantes que se reúnem ordinariamente uma vez por mês e em convocações extraordinárias<sup>22</sup>. Aos conselheiros cabem as seguintes funções: estudar e relatar as matérias que lhe forem distribuídas, formular indicações que lhe pareçam pertinentes à educação, requerer votação de matéria em regime de urgência, além de outras responsabilidades (BRASIL, 1999, art.15). No entanto, essa composição foi resultado de muitas divergências e modificações, conforme aponta Nunes ET AL (2008, p.29): “Na evolução destas Medidas Provisórias, irá se comprovar que não havia, na origem, uma convicção de sua composição, organização e competências, que ao longo das treze reedições foram se modificando”. Na lei em vigor, a escolha destes conselheiros é feita pelo Presidente da República a partir de listas de nomes elaboradas por entidades da sociedade civil, indicadas pelo Ministério da Educação para tal função. O fato de a sociedade civil listar nomes para o Conselho demonstra, a princípio, um indicativo de consolidação da participação, embora a delegação do cargo compita ao Presidente da República. No entanto, nem todas as

---

<sup>22</sup> O Conselho Pleno reúne-se uma vez a cada dois meses e quando convocado extraordinariamente pelo Ministro de Estado da Educação, por seu Presidente ou por requerimento de uma das Câmaras. Esses critérios de convocação extraordinária valem também para as Câmaras.

entidades da sociedade civil podem elaborar essas listas, somente aquelas a quem o Ministério da Educação incumbir de efetuar tal função. Além disso, o § 1º do artigo 8º da Lei 9.131 (BRASIL, 1995) obriga que apenas metade dos conselheiros seja proveniente destas listas:

§ 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.

Faria e Ribeiro (2011, p.130) afirmam que “[...] quanto menos as regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos”. O CNE possui uma única regra, que é pertencer a uma entidade listada pelo MEC, mas isso não implica que haja maior diversificação na composição do colegiado por conta dessa determinação do governo na nomeação dos membros. O processo de escolha dos conselheiros permanece, desse modo, bastante concentrado no Executivo federal; contudo, pode-se considerar uma grande mudança esse envolvimento da sociedade civil na composição do órgão, fato inédito na história dos Conselhos de Educação. “Vale lembrar que no antigo CFE, os 24 (vinte e quatro) conselheiros eram de livre nomeação do Presidente da República” (NUNES ET AL, 2008, p.20), embora Cury (2009) aponte que o colegiado do CNE teve seus poderes diminuídos em relação ao conselho anterior. A MP 661/1994, primeira versão da Lei fundadora do CNE, exigia que 12 de seus 25 conselheiros fossem “indicados ao Ministro de Estado e do Desporto, em listas tríplexes, para cada vaga, por segmentos sociais organizados, vinculados à área educacional”, além de apontar especificamente quais entidades nacionais deveriam indicar nomes para a composição do Conselho. Segundo o jornal “O Estado de São Paulo”, em artigo escrito por Tânia Monteiro em vinte de outubro de 1994, “A MP [661/1994] ressalta que essas pessoas, necessariamente, precisam representar as diversas regiões do País, os diferentes níveis e modalidades do ensino e o magistério oficial e particular. Os representantes do extinto CFE só representavam o ensino superior e as regiões Sul e Sudeste” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1994). Além disso, tal especificação das entidades que indicariam membros visava também evitar o favorecimento à rede privada de ensino, uma das principais acusações feitas ao CFE, porém sem prejudicar sua representatividade no novo órgão.

O objetivo do então Ministro da Educação Murílio Hingel com a criação das listas para composição das Câmaras era proporcionar “um caráter mais pluralista para a educação”, conforme ele afirmou ao jornal “Folha de São Paulo” em matéria escrita por Willian França e publicada em 19 de outubro de 1994. Eunice Ribeiro Durham, que se tornou conselheira da CES/CNE, em artigo escrito para a “Folha de São Paulo” publicado em 23 de março de 1995, quando ainda se discutia a nova LDB e a estrutura do novo Conselho de Educação, concordou com a divisão do CNE em duas Câmaras e com a elaboração de listas de representantes da sociedade civil para compor seu colegiado: “Com isso espera-se criar um órgão de interlocução do MEC para a educação básica que sempre foi afogada pelo peso dos interesses do ensino superior. Também evitam-se duas desvantagens no processo da escolha dos conselheiros: o arbítrio do presidente e a representação corporativa” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1995). O Regimento Interno e a Lei fundadora do Conselho são bem menos específicos em relação a quais entidades poderiam indicar representantes, abrindo para elaboração de listas diversos grupos da sociedade civil, o que permite maior flexibilidade na sua composição, embora essas entidades devam ser primeiramente selecionadas pelo Ministério da Educação e isso tenha gerado inúmeros questionamentos na trajetória do Conselho, de acordo com Nunes ET AL (2008).

Outra polêmica em relação à formação do CFE e possível contribuinte para a corrupção era a “virtual vitaliciedade dos conselheiros”, como disse o jornal “Folha de São Paulo” em artigo de 21 de outubro de 1994, ou seja, a perpetuação das mesmas pessoas na sua composição. Quanto a isso, a MP 661 de 1994 inova ao instituir mandatos de quatro anos sem possibilidade de recondução, mas a Lei que cria o CNE (9.131/1995), no parágrafo 6º do artigo 8º, aponta o seguinte:

Os conselheiros terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de metade das Câmaras a cada dois anos, sendo que, quando da constituição do Conselho, metade de seus membros serão nomeados com mandato de dois anos (BRASIL, 1995).

Dada essa possibilidade de reeleição permitida pela lei fundadora do Conselho, será possível notar, na análise da composição do colegiado da Câmara de Educação Superior, que muitos conselheiros também “se perpetuam” no CNE, fato que demonstra o grau reduzido de mudanças proporcionadas pela suposta extinção do CFE e pela criação do novo órgão no sentido de alternar seu corpo deliberativo.

Os membros natos do Conselho são o Secretário de Educação Fundamental (na Câmara de Educação Básica) e o Secretário de Educação Superior (na Câmara de Educação Superior) do Ministério da Educação, porém, nenhum deles pode ser eleito presidente do órgão ou das Câmaras, o que demonstra outro grande avanço em relação aos conselhos anteriores, em que muitas vezes o próprio Ministro da Educação ocupava esse cargo. O CNE deve ser presidido, de acordo com o artigo 6º de seu Regimento (BRASIL, 1999), “[...] por Conselheiro eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a escolha de membros natos e a reeleição para o período subsequente”.

As Câmaras elegem seus presidentes e respectivos vices para mandatos de um ano cada, permitida uma única reeleição imediata, conforme o artigo 7º do Regimento Interno (BRASIL, 1999). Ao presidente de cada Câmara cabe: presidir, supervisionar e coordenar os trabalhos do órgão; estabelecer pauta, convocar, presidir e dirigir as reuniões; resolver questões de ordem; exercer voto de qualidade em caso de empate; baixar portarias e resoluções decorrentes das deliberações da Câmara; constituir comissões especiais temporárias para estudos de interesse do órgão; articular-se com a presidência do Conselho (BRASIL, 1999, art.10). Todavia, o inciso 2º do artigo 11 do Regimento (BRASIL, 1999) aponta que “o Ministro de Estado da Educação presidirá as sessões do Conselho Pleno e das Câmaras a que comparecer”, além de poder convocar reuniões extraordinárias. O membro que preside a reunião goza das atribuições acima mencionadas, o que demonstra a intenção do Executivo federal de se sobrepor ao colegiado, evitando um novo escândalo de corrupção como o do CFE.

A discussão de temas na Câmara de Educação Superior obedece a uma ordem preferencial, juntamente com a ordem cronológica de entrada, conforme aponta o artigo 19 (BRASIL, 1999): consultas do Ministro de Estado da Educação; questões relativas a normas que afetem os sistemas de educação; questões relativas a procedimentos que afetem o processo decisório no âmbito do próprio colegiado. A Câmara de Educação Superior ainda deve seguir uma ordem de prioridades: reconhecimento periódico de habilitações e de cursos de graduação; reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado; credenciamento e recredenciamento periódico de instituições de ensino superior, inclusive universidades; autorização de novas habilitações, de cursos de graduação e aumento ou redistribuição de vagas em cursos existentes. Desse modo, a Câmara não pode discutir qualquer assunto em qualquer momento, mas deve seguir essa hierarquia de temas em suas reuniões. Além disso, a ordem do dia deve obedecer a seguinte seqüência: aprovação da ata da reunião anterior; expediente; apresentação,

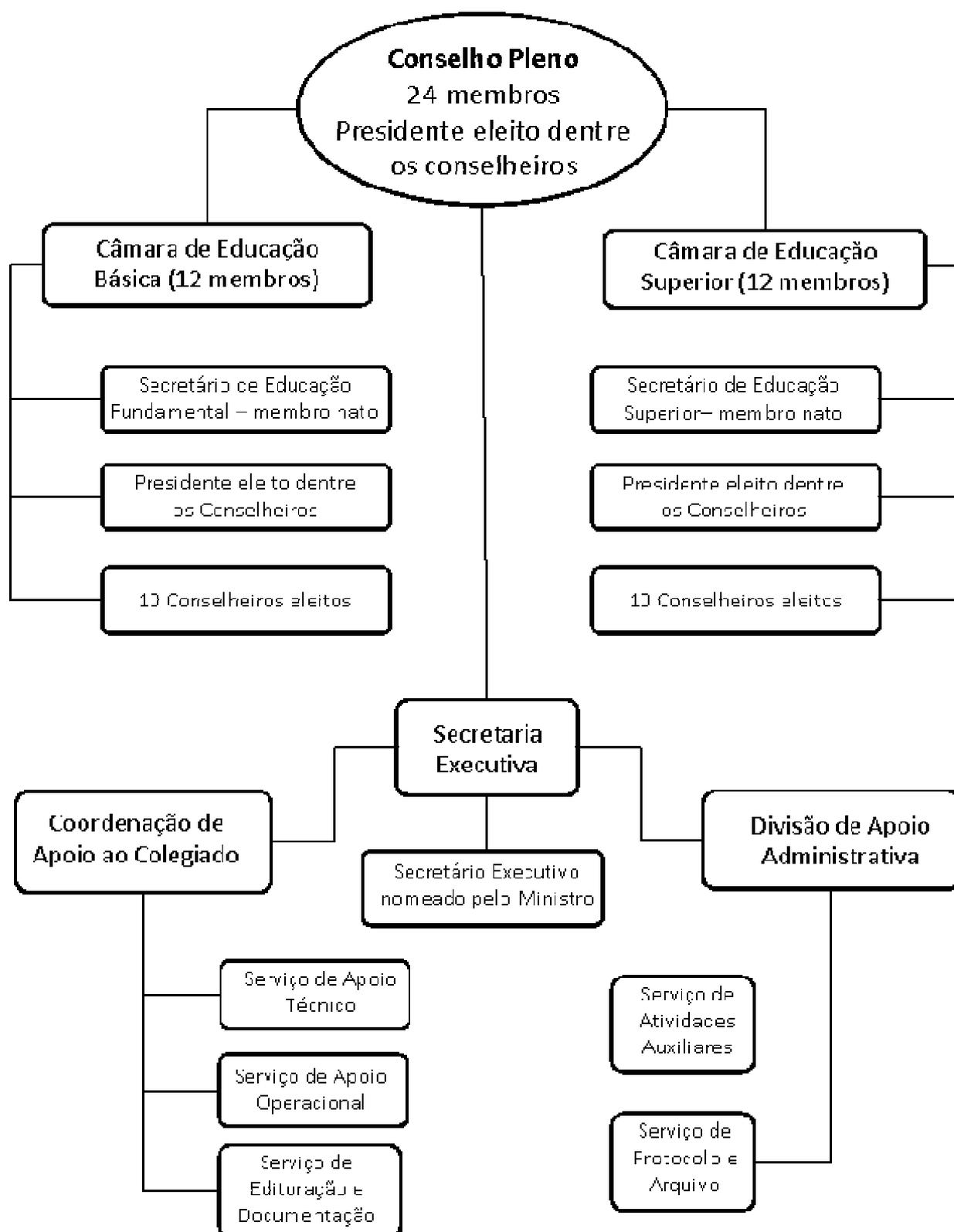
discussão e votação dos pareceres (BRASIL, 1999, art.23). É importante ressaltar que, de acordo com o artigo 22 do Regimento Interno, “as sessões do Conselho Pleno serão ordinariamente públicas e as das Câmaras ordinariamente privativas de seus membros, exceto mediante deliberação dos respectivos plenários”. Desse modo, além dos integrantes saírem da sociedade civil, qualquer cidadão pode participar das reuniões do Conselho Pleno quando desejar.

O Conselho Nacional de Educação possui ainda um órgão de apoio aos seus trabalhos: a Secretaria Executiva, que é subordinada ao presidente do Conselho Pleno e que possui as seguintes funções:

- I – assegurar apoio técnico e administrativo para o funcionamento do colegiado;
- II – garantir meios necessários à articulação com órgãos técnicos e administrativos do Ministério da Educação, na esfera de sua competência;
- III – promover a elaboração da proposta orçamentária, a ser submetida pelo Presidente ao Conselho Pleno, para aprovação e encaminhamento aos órgãos próprios da Administração Federal.
- IV – executar todos os demais serviços, compatíveis com a qualificação de seus integrantes, determinados pelo Presidente do Conselho (BRASIL, 1999, art.38).

O secretário executivo é nomeado pelo Ministro de Estado da Educação, embora o art. 39 do Regimento Interno do CNE garanta que o Presidente do Conselho deva ser ouvido nesse processo de escolha, visto que são os conselheiros que irão lidar diretamente com esse órgão de apoio. Ela também possui duas seções: a Coordenação de Apoio ao Colegiado e a Divisão de Apoio Administrativo. Cada uma delas possui divisões internas: a Coordenação de Apoio ao Colegiado é composta pelo Serviço de Apoio Técnico, de Apoio Operacional e de Editoração e Documentação, enquanto que a Divisão de Apoio Administrativo é formada pelo Serviço de Atividades Auxiliares e pelo Serviço de Protocolo e Arquivo. As Câmaras são compostas por conselheiros não remunerados, enquanto que a Secretaria Executiva é formada por servidores públicos; no entanto, o Regimento Interno (1999) não aborda a questão da escolha e remuneração desses funcionários. Desse modo, é possível notar que, embora o Conselho seja um espaço público de participação da sociedade civil, não há como pensar sua existência sem uma burocracia consolidada. Isso também é característico da democracia participativa: o fato de ela estar em constante embate com o sistema faz com que ela tenha que conviver com sua estrutura burocrática. O esquema a seguir ilustra a dinâmica de integrantes escolhidos pelo Presidente da República dentre as instituições da sociedade civil e funcionários do Conselho:

## Conselho Nacional de Educação



É possível notar que o Ministro de Estado da Educação não ocupa nenhuma função na estrutura do Conselho, mas sua influência é notável: conforme já apontado, o Regimento Interno lhe garante a presidência das reuniões que participar, assim como a anuência ou veto das decisões tomadas pelo órgão, expressas em seus pareceres e resoluções, que não possuem validade sem o seu homologo.

A Câmara de Educação Superior do CNE possui atribuições específicas, mencionadas na Lei 9.131 e ampliadas pelo Regimento Interno (BRASIL, 1999, art. 5º):

- I – examinar problemas da educação superior, oferecendo sugestões para a sua solução;
- II – analisar e emitir parecer sobre os procedimentos e resultados dos processos de avaliação da educação superior;
- III – oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação, observando sua repercussão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e acompanhar-lhe a execução no âmbito de sua competência;
- IV – deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação, para os cursos de graduação;
- V – deliberar, com base em relatórios e avaliações encaminhados pelo Ministério da Educação, sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização daqueles oferecidos por instituições não universitárias;
- VI – deliberar, com base em relatórios e avaliações encaminhados pelo Ministério da Educação, sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódicos de universidades e de instituições isoladas de educação superior;
- VII – deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino<sup>23</sup>;
- VIII – deliberar, com base em relatórios resultantes da avaliação de cursos, elaborados pelo Ministério da Educação, sobre o reconhecimento periódico dos cursos de mestrado e doutorado;
- IX – analisar as questões concernentes à aplicação da legislação relativa à educação superior.
- X – assessorar o Ministro de Estado da Educação nos assuntos relativos à educação superior, oferecendo sugestões de critérios e procedimentos para o reconhecimento de cursos, avaliação, credenciamento e credenciamento de instituições.

A primeira função não existia na lei fundadora do Conselho, de modo que foi acrescentada na redação do Regimento Interno. A Câmara de Educação Superior possui, portanto, dez competências, sendo metade delas deliberativas e algumas semelhantes às do CNE de 1937. Segundo o seu Regimento, a Câmara deve discutir os principais problemas do ensino superior e oferecer soluções, o que demonstra a consolidação de um espaço de diálogo democrático entre Estado e sociedade civil na área da educação, embora não existam garantias legais de que essas sugestões serão aceitas pelo Executivo. As atribuições deliberativas se referem às diretrizes curriculares dos cursos

---

<sup>23</sup> De acordo com o artigo 16 da LDB/1996, o sistema federal de ensino abrange as instituições de ensino mantidas pela União e as criadas e mantidas pela iniciativa privada, bem como os órgãos federais de educação.

de graduação, ao reconhecimento, autorização, credenciamento e recredenciamento de cursos superiores, ao estatuto das universidades e ao regimento de outras instituições federais, abrangendo boa parte das decisões deste nível de ensino.

O colegiado Conselho Nacional de Educação pode manifestar-se de três formas, conforme o artigo 18 do Regimento Interno (BRASIL, 1999):

- I - Indicação – ato propositivo subscrito por um ou mais Conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do CNE;
- II - Parecer – ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras pronuncia-se sobre matéria de sua competência;
- III - Resolução – ato decorrente de parecer, destinado a estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou das Câmaras.

De acordo com o artigo 3º do Regimento Interno do CNE (BRASIL, 1999), “as Câmaras emitirão pareceres e deliberarão, privativa e autonomamente, sobre os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno”<sup>24</sup>. No entanto, isso não ocorre dessa forma, visto que os pareceres, que são pronunciamentos resultantes de consultas da sociedade civil ou de matérias analisadas pelo Conselho, precisam da homologação do Ministro da Educação para serem válidos; ele pode acatar ou rejeitar aquela que decisão que ele concordar ou discordar. No CFE, como lembra NUNES ET AL (2008), nem todos os documentos precisavam de homologação ministerial, tornando-se referenciais para a sociedade civil. Somente as resoluções do CNE obedecem a esse princípio de autonomia<sup>25</sup>, porém, elas consistem em atos decorrentes de pareceres, o que já pressupõe uma aprovação prévia do Executivo. Há um grande volume de pareceres, e uma quantidade muito pequena de resoluções, como será mostrado no capítulo seguinte a partir de uma discussão sobre a educação superior no Brasil. Contudo, é preciso ressaltar o seguinte:

A atuação normativa desse Conselho, órgão colegiado por lei, situa-se no âmbito da interpretação da legislação sabendo não ser um legislativo no sentido próprio do termo. Isto é: um conselheiro não é deputado, senador ou vereador que tem delegação popular para inovar a ordem jurídica. Ele também não dispõe de autoridade para decretos ou medidas provisórias. A capacidade legal atribuída de normatizar ou disciplinar assuntos infraconstitucionais da educação escolar não pode e nem deve significar iniciativas pontuais incertas quanto à juridicidade constitucional ou legal desses mesmos assuntos. Nesse sentido, importa não confundir o uso

<sup>24</sup> O artigo 20 do Regimento Interno (1999) reforça essa atribuição: “As Câmaras decidirão, privativa e autonomamente, sobre os assuntos a elas pertinentes”.

<sup>25</sup> “As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (BRASIL, 1995, art.2º). “As deliberações finais do Conselho Pleno e das Câmaras dependem de homologação do Ministro de Estado da Educação” (BRASIL, 1999, art. 18, § 2º). “O Ministro de Estado da Educação poderá devolver, para reexame, deliberação que deva ser por ele homologada” (BRASIL, 1999, art. 18, § 3º).

interpretativo, legal e legítimo da lei com abuso do poder legal (CURY, 2009, p.27, grifos do autor).

Efetuada esse estudo preliminar a partir dos documentos fundadores do Conselho Nacional de Educação, é interessante recolocar as duas categorias propostas por Pateman (1992), participação plena e parcial. É possível afirmar que a Câmara de Educação Superior apresenta um formato de participação integral, pois o poder de decisão não se concentra em apenas uma das partes, embora não tenha ao alcance de suas discussões todos os temas relacionados à educação superior. Desse modo, as decisões que competem ao órgão não são, direta ou indiretamente, delegadas a apenas uma das partes. Entretanto, a prerrogativa da unanimidade, de consenso absoluto na tomada de decisões não se aplica ao CNE, visto que “o quorum para votação nas sessões do Conselho Pleno e das Câmaras, será o da maioria simples dos seus membros” (BRASIL, 1999, art. 28).

O CNE, por um lado, se mostra limitado pelo Executivo federal, que necessita controlá-lo para evitar problemas como os do CFE. Por outro lado, a possibilidade de participação da sociedade civil em um espaço que antes da redemocratização era ocupado majoritariamente por membros do governo, evidencia o ponto em que o CNE veio se diferenciar dos anteriores: a sociedade civil passa a auxiliar na administração da educação nacional. O fato de existir esse espaço de discussão significa um passo importante na luta pelo reconhecimento dos diversos interesses da sociedade civil na área educacional, visto que há a possibilidade de ouvir os diversos tipos de demandas e elencar prioridades para a elaboração de soluções, fato que já torna a participação um processo educativo por exigir o exercício da racionalidade comunicativa da sociedade e do governo nessa esfera pública, embora as limitações legalmente impostas não devam ser ignoradas. Contudo, conforme já foi discutido, a democracia participativa não é sinônimo de autogoverno ou de democracia direta nos moldes gregos, de modo que não há a previsão da extinção da dimensão estatal para alcançar o seu pleno funcionamento; ao contrário, a participação ocorre justamente no campo de discussão e decisão que antes era exclusivo do governo e que agora é partilhado com a sociedade civil.

## **CAPÍTULO 2 - ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DILEMAS, SOLUÇÕES E O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

A educação é prática social que se define a partir do e no conjunto das relações sociais [...]. Entretanto, não se pode concebê-la a reboque das relações produtivas. Ela é prática social e, como tal, mobiliza interesses diferenciados e complexos, podendo potencializar iniciativas que pretendem legitimar a ordem estabelecida como também outras que lhes são divergentes ou mesmo antagônicas (SILVA e BERALDO, 2008, p.320).

No capítulo anterior, definimos democracia participativa e apresentamos a dinâmica de funcionamento do Conselho Nacional de Educação. No entanto, para compreendermos o cenário político em que a Câmara de Educação Superior deste órgão se insere, passaremos à discussão da trajetória do ensino superior brasileiro, visando justificar a necessidade da participação da sociedade civil nessa área, além de criar um plano de fundo para introduzir os temas de discussão da Câmara entre 1997 e 2007. Esse período compreende os onze anos de atuação do órgão após a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, abrangendo as políticas educacionais tanto do governo de Fernando Henrique Cardoso quanto de Luiz Inácio Lula da Silva. Porém, neste capítulo faremos somente a contextualização da educação superior brasileira, a introdução dos temas abordados pela CES e dos conselheiros que por ela passaram no período, necessárias para o aprofundamento, nos capítulos seguintes, na sua atuação durante os governos mencionados. Portanto, este capítulo busca atingir o objetivo central deste trabalho e o segundo dos objetivos específicos, comparando a atuação da Câmara nos governos FHC e Lula para mostrar as similaridades e as diferenças no seu desempenho.

A educação se configura como uma importante política pública, alvo de inúmeras discussões e lutas ao longo da história do Brasil. Daí a importância de analisar o espaço público de discussão sobre a educação, bem como de conhecer e entender sua lógica de funcionamento. De acordo com o artigo 1º da atual LDB (1996), “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Seu maior objetivo é promover o pleno desenvolvimento do educando, preparando-o para o exercício da cidadania e para o mundo do trabalho, com base nos seguintes princípios: igualdade de condições de acesso e permanência; liberdade e tolerância para aprender, ensinar,

pesquisar e divulgar o pensamento e a cultura; pluralismo de idéias; coexistência de instituições públicas e privadas; gratuidade do ensino público; valorização do profissional da educação; gestão democrática do ensino público; garantia de qualidade; vínculo entre trabalho, educação e práticas sociais, valorização da experiência extra-escolar (BRASIL, 1988, art.206; BRASIL, 1996, art.1º).

No Brasil, o sistema de ensino consiste na “[...] organização de todos os serviços educacionais de um País, de um Estado ou de um Município de modo a fazê-los funcionar harmônica e eficientemente para a conquista dos fins definidos por uma política nacional do setor” (SOUZA, 1991), passando por diversos dilemas ao longo de sua trajetória. Os órgãos executivos que atualmente regem o sistema de ensino são o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais e Municipais<sup>26</sup> de Educação, que devem aplicar e fiscalizar as normas referentes ao funcionamento do sistema. Os Conselhos de Educação, que também estão presentes em todas as unidades da Federação, deliberam sobre temas de sua competência, constituindo-se enquanto órgãos normativos do sistema de ensino e devendo submeter à homologação do Ministro/ Secretário os seus pareceres e/ou resoluções<sup>27</sup> aprovados em suas sessões plenárias (SOUZA, 1991).

A lei básica do sistema de ensino brasileiro é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: ela o organiza, indica seus fins e procedimentos, fundamenta seus princípios, sugere linhas de ação, prevê sua administração e lhe dá poder. A interpretação desta lei e as atribuições restantes são reguladas por legislação complementar: decretos, portarias, resoluções, atos e decisões administrativas, provenientes dos órgãos executivos e normativos do sistema. A sua elaboração compete somente à União, desde a Carta de 1934, assim como nas Constituições posteriores. A Constituição de 1934 também consolida a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Nacional de Educação, conferindo sua redação à União, atribuição essa que foi alterada com a LDBEN 4.024 de 1961, que a delegou ao Conselho Federal de Educação. Este o redigiu em 1962, mas a Constituição de 1967 e posteriormente a de 1988, já democrática, incumbiram novamente a União de elaborá-lo. O PNE tem por objetivo estabelecer metas quantitativas e qualitativas de longo prazo para a educação nacional,

---

<sup>26</sup> As Secretarias Municipais de Educação foram criadas somente após a Constituição de 1988, com o entendimento do município como ente federativo.

<sup>27</sup> O Conselho Federal de Educação, conforme apontado no capítulo anterior, não precisava de homologação do Executivo para seus pareceres, mas somente para as resoluções. Já o Conselho Nacional de Educação precisa de homologação ministerial para todos os pareceres, tanto os que se tornam quanto os que não se tornam resoluções..

de modo que sua execução não deve depender da troca de governo. Portanto, os Conselhos de Educação devem se articular tanto com a LDB quanto com o PNE na sua lógica de funcionamento, de modo que a sua produção normativa está diretamente relacionada com a discussão e interpretação desses documentos do Executivo por parte de seus conselheiros.

Adentrando especificamente no ensino superior, que constitui o foco deste trabalho, é importante ressaltar que ele também é regido pela LDB e pelo PNE, que estabelecem sua estrutura e metas em prazos estipulados. O ex-presidente Itamar Franco delegou algumas competências relativas ao ensino superior para os Conselhos Estaduais de Educação após ter encerrado o CFE, mas isso durou apenas até a instituição do CNE. Dentro do Ministério da Educação atualmente existe uma Secretaria (SESu/MEC – Secretaria de Educação Superior do MEC) específica para tratar de seus assuntos, assim como no Conselho Nacional de Educação há a Câmara de Educação Superior (CES/CNE), algo inédito nos conselhos educacionais, conforme já fora introduzido no capítulo anterior. A CES passou a regular, então, o sistema federal de ensino, que compreende as IES privadas e as federais. As IES públicas estaduais e municipais são regidas por seus respectivos governos.

As instituições de educação superior são classificadas de acordo com a sua organização acadêmica e sua categoria administrativa (NUNES, 2007). A categoria administrativa divide essas instituições entre públicas, que podem ser federais, estaduais ou municipais; e privadas, que podem ser particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, de modo que as três últimas não possuem fins lucrativos. A organização acadêmica classifica essas instituições de acordo com sua estruturação: universidades, centros universitários, centros federais de educação tecnológica, faculdades integradas, institutos, faculdades isoladas ou escolas superiores. As instituições universitárias, a saber, universidades e centros universitários, se caracterizam pela articulação entre ensino, pesquisa e extensão ou entre pelo menos duas dessas esferas. Já as demais IES mencionadas, que são chamadas de não-universitárias, geralmente focam apenas o ensino em sua lógica de trabalho. Os cursos de ensino superior podem ser oferecidos em três modalidades: presencial, semi-presencial e a distância, podendo ser sequenciais, tecnológicos, de graduação, de pós-graduação (*lato sensu* – especialização, ou *stricto sensu* – mestrado e doutorado), de extensão ou emergenciais (para formação de professores) (OLIVEIRA ET AL, 2008).

A partir dessa introdução rápida, com o entendimento do lugar dos conselhos e de sua produção normativa no contexto educacional do país, é possível adentrar nas finalidades e problemas vivenciados pelo ensino superior brasileiro, para compreender o papel da Câmara de Educação Superior do CNE e as expectativas depositadas pela sociedade civil sobre esse órgão. É importante analisar o debate do espaço público de participação na área educacional, pois:

A escola [seja de educação básica ou superior] constitui-se um espaço privilegiado de crescimento pessoal, intelectual, profissional e social, bem como de construção de valores, da democracia e da cidadania. Pode, portanto, ser considerada o lócus que possibilita a reprodução e a superação de desigualdades e hierarquias, de estereótipos, de segregação, e de efeitos perversos que esses fenômenos tem sobre os seres humanos (SEIFFERT e HAGE, 2008, p.140).

Não se deve esquecer que os setores público e privado se constituem como “[...] nichos institucionais alternativos e complementares, mas diferentes, com dinâmicas e estruturas organizacionais distintas e, sobretudo, com finalidades, culturas e objetivos organizacionais distintos (NUNES, 2007, p.107). Portanto, apesar de serem diferenciados, ambos os setores são complementares e necessários na educação superior nacional, de modo que tanto um quanto outro devem ter sua representatividade garantida no recrutamento dos conselheiros, sem que um se sobreponha ao outro.

## **2.1 A trajetória do Ensino Superior brasileiro: o dilema entre o público e o privado**

De acordo com o artigo 43 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a educação superior tem por finalidade abordar o saber em proporções mais amplas e, ao mesmo tempo, mais profundas e complexas, diferentemente da educação básica. A pós-graduação, com suas atividades de pesquisa, constitui a grande base do ensino e o veículo para o progresso da ciência e das outras formas de saber, contribuindo para o desenvolvimento social nas mais diversas áreas. No entanto, a consolidação desse nível educacional nos moldes atuais foi tardia, diferentemente de outros países latino-americanos.

O ensino superior no Brasil surgiu somente após 1808, com a vinda da Família Real por conta da invasão napoleônica. Como os jovens aristocratas não tinham mais acesso às universidades portuguesas por conta do Bloqueio Continental, a solução foi criar instituições de ensino superior na colônia. Os cursos, porém, possuíam natureza

pouco universitária, concentrando-se em estudos utilitários e profissionalizantes, focados em engenharia militar e medicina aplicada, sem vínculo organizacional entre si. No século XIX foram criadas mais algumas faculdades com cursos jurídicos, mas elas continuaram desconexas, não constituindo nenhuma delas uma universidade, que era marcada pela pluralidade de áreas do saber (SOUZA, 1991, NUNES, 2007). Desse modo, o modelo português transplantado para o Brasil sofreu um grande empobrecimento estrutural-funcional, pois só foram criadas faculdades e escolas superiores que eram limitadas pelo dogmatismo religioso e pelas tendências autoritárias de controle da liberdade intelectual, favorecendo apenas as profissões liberais – Medicina, Direito, Engenharia – para cargos burocráticos. Essa universidade empobrecida refletia o que era a sociedade brasileira e o que ela podia fazer com modelos institucionais transplantados; além disso, no contexto europeu, a universidade portuguesa já estava em atraso nessa época. Havia poucas escolas superiores, que eram vistas apenas como um produto final para realizações pessoais, como “ganhar diploma”, “ser doutor” (FERNANDES, 1975).

A educação superior no Brasil, portanto, possui consolidação recente, ainda na primeira metade do século XX, com a fundação em 1920 da “Universidade do Rio de Janeiro”<sup>28</sup> a partir da reunião de escolas superiores da cidade. Essa aglomeração de cursos, sem os vínculos mais profundos que caracterizam a universidade, marcaria o ensino superior nacional por muito tempo, desencadeando diversos problemas por conta desse enlaçamento pela cúpula (reitoria) e não pela estrutura. Em São Paulo já existiam instituições de ensino superior privadas desde a década de 1890, mas somente com o crescimento de seu poderio econômico e após a Revolução Constitucionalista é que surge a necessidade de formar melhor suas elites; é criada, então, a Fundação Escola Livre de Sociologia e Política, em 1933. No ano seguinte ocorreu a fundação da Universidade de São Paulo, a partir da reunião de cursos superiores já existentes e da criação de novos cursos, com base em diretrizes europeias, fruto da iniciativa do governador Armando Sales de Oliveira e do jornalista Julio de Mesquita Filho. Este último já apontava como princípios básicos da universidade a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, ideia que norteia sua atual estruturação constitucional. A forma de ingresso passou a ser um exame único para todos os cursos, o vestibular (SOUZA, 1991). Após a fundação dessas duas importantes instituições, outras escolas superiores

---

<sup>28</sup> Nomeada depois como Universidade do Brasil e, por fim, como Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

foram agregadas e chamadas também de universidades, porém sem romper com os moldes tradicionais de ensino superior para acatar as concepções científicas, democráticas e utilitárias, recebendo críticas por seu alto custo e baixo rendimento.

Nesse mesmo período, as taxas de analfabetismo eram elevadas, o que significava que uma parcela considerável da população não tinha acesso aos níveis básicos de ensino. Em consequência disso, o ensino superior permaneceu, por muitos anos, restrito à elite, associado à melhoria econômica. Esses dilemas resultaram, entre as décadas de 40 e 60, em vários movimentos docentes e estudantis que reivindicavam uma reforma no sistema de educação superior de maneira a democratizá-lo e publicizá-lo. Entre as décadas de 50 e 70, foram criadas outras universidades pelo país. O Plano Nacional de Educação de 1962, elaborado pelo Conselho Federal de Educação, colocou duas metas centrais a serem atingidas até 1970: expandir a matrícula até incluir metade dos concluintes do colegial no ensino superior e contar com pelo menos 30% dos professores e alunos em tempo integral; porém, elas nunca foram alcançadas. O Golpe Militar de 1964 trouxe consigo o ideário de modernização e racionalização desse nível educacional para atender as demandas da classe média, de modo que, em 1968, realizou-se a Reforma Universitária a partir dos padrões americanos, ampliando a burocratização de sua administração, porém, com menor vitalidade crítica e intelectual, por ser fruto de um governo destituído de legitimidade política. Nesse momento, o sistema de cátedras foi substituído pelo departamental, tal como é vigente hoje. Houve, nesse período, uma expressiva massificação do ensino superior, porém, associada à expansão das instituições privadas. Portanto, grande parcela da população ainda se mantinha distante da educação superior, e o governo continuava na busca pela redução do índice de analfabetismo (SEGATTO, 2005).

O papel do Conselho Federal de Educação, nesse contexto, foi decisivo: ele aprovou inúmeros novos cursos em todo o país, sem que houvesse a fiscalização adequada em relação à qualidade de ensino oferecida por eles. Isso resultou na intensificação da atividade mercantilista no ramo educacional, caracterizada pela “improvisação docente”, pela queda de qualidade educacional, pelo aumento dos abusos, dentre outros fatores que contribuíram para consolidar a atual imagem negativa do ensino superior privado (SOUZA, 1991). Nunes (2007) apresenta dados que comprovam essa afirmação: entre 1908 e 1960, o número de matrículas cresceu menos de 1,3%, e entre 1960 e 1980 apenas 1,378%! O seu crescimento ocorreu de forma errada, focando mais nas aparências do que na infra-estrutura e nos alvos da pós-

graduação. Não se levou em conta as diferenças entre o setor público e o privado nesse anseio de expansão do ensino superior, percepção que poderia tornar os setores complementares. Como aponta o autor:

[...] busque-se em qualquer discurso de dirigente nacional, em qualquer momento da história recente, evidência de que houve decisão de expandir o ensino superior através do setor privado. Não se encontrará a decisão, muito menos se precisará o momento de sua efetivação. Mas observando-se a série histórica sobre o setor, será possível constatar a decisão incremental, talvez, mas permanente, repetida e segura de efetivar a expansão da educação superior mediante investimentos privados. (NUNES, 2007, p.106)

A Constituição de 1988 estabeleceu alguns princípios para a educação nacional a partir do artigo 205, entendendo a educação como um direito humano indispensável ao exercício da cidadania. No que se referia ao ensino superior, abordou de forma sucinta os pilares das universidades: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207 da Constituição Federal de 1988). Não há maiores diretrizes para a educação superior como um todo, de modo que os outros tipos de instituições tiveram suas regras prescritas em legislação posterior. Isso abre margem para um erro metodológico que muitos cometem ao analisar o ensino superior: utilizam-se categorias como produção científica, pesquisa, projetos de extensão, enfim, para mensurar a qualidade de cursos em IES que não são universidades, esquecendo-se que esse nível de ensino não é formado somente por esse tipo de instituição. Por isso, a tendência de transformar institutos isolados em universidades continuou principalmente na iniciativa privada, que precisava de reconhecimento social para alcançar seu objetivo, tentando equiparar sua estrutura de cursos e *campi* a das universidades<sup>29</sup>. No entanto, esse anseio por rápida expansão resultou a criação de inúmeros cursos às pressas, sem uma grade curricular adequada e sem docentes devidamente preparados. O Conselho Federal de Educação foi decisivo nesse processo, visto que não priorizava a qualidade dos cursos para aprová-los. Daí o surgimento do debate sobre a substituição deste órgão por um Conselho Nacional de Educação, conforme já discutido no capítulo anterior.

---

<sup>29</sup> Sobre as consequências desses problemas para as universidades nos dias atuais: “Inspiradas no modelo europeu, tradicionalmente mais voltado à busca do saber livre e desinteressado; restringidas em seu potencial crítico e engajamento nos debates públicos durante as décadas do regime autoritário, e mais tarde sucateadas por políticas educacionais de cunho liberalizante, estas se dedicaram, durante muito tempo, à produção de teoria formal ou de análises ensaísticas” (SILVA, 2011, p.189).

O final dos anos 80 e os anos 90, que tinham como plano de fundo a luta pelo restabelecimento da democracia, foram marcados pelo aprofundamento do projeto neoliberal e pelo desmanche do nacional-desenvolvimentismo, estimulado por organismos financeiros como o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, a Comissão Econômica Para a América Latina e a UNESCO. Desde então, sua adoção na área educacional tem se intensificado, especialmente na América Latina, como afirmam Chaves ET AL (2008), Mancebo (2008) e Oliveira (2002), redefinindo o papel do Estado no que tange ao desenvolvimento de políticas educacionais. As políticas neoliberais nos anos 90 prejudicaram o ritmo da democratização, principalmente em relação à capacidade de mobilização e organização da sociedade civil, afetada pelo desemprego e por desigualdades. De acordo com Sallum Jr. (2003, p.48), no governo Fernando Henrique Cardoso “[...] a propagação do apoio popular ao governo facilitou a adoção de um estilo tecnocrático de exercer o poder e reforçou as dificuldades de participação política popular fora dos períodos eleitorais”. Dagnino (2004) aponta a preeminência da situação de privatização do Estado e dos recursos públicos nessa década, de modo que a participação da sociedade civil passa a ocorrer em “terreno minado”, numa disputa pela hegemonia entre os projetos políticos. Para Baquero (2002, p.121), “na lógica neoliberal, a hegemonia do discurso de ajustes estruturais para conter a inflação proporciona a justificativa para que os governos excluam de suas agendas o tema da justiça social”. No entanto, a ascensão de um partido de esquerda ao poder, para os autores educacionais, não trouxe grandes transformações: “A mudança foi até o ponto de a camada dirigente do principal partido oposicionista, o Partido dos Trabalhadores, não ultrapassar os limites do que temos denominado liberal-desenvolvimentismo (SALLUM JR., 2003, p.49)”.

Nos dez anos seguintes à criação da LDB, referências da área educacional afirmam que as políticas governamentais iniciadas no governo Fernando Henrique Cardoso e aprofundadas no mandato de Luis Inácio Lula da Silva reforçaram o processo de descentralização da educação (CATANI ET AL, 2008), associando a reforma da educação superior à reforma do Estado pautada por políticas neoliberais (DAVIES, 2004; PINTO, 2002). A literatura analisada sobre o Ensino Superior, que aborda seus problemas contemporâneos, aponta para três temas centrais, comentados abaixo.

Acesso ao Ensino Superior. Nunes (2007), Ristoff (2008) Mancebo (2008) e Catani et al (2008) apontam que houve uma grande expansão do ensino superior em termos de instituições, matrículas e cursos entre 1997 e 2007, porém, o maior

crescimento se concentrou nas instituições privadas desde 1991 (PEIXOTO E BRAGA, 2008), tanto na modalidade presencial quanto à distância, seguindo as diretrizes do Banco Mundial. Elas absorveram a formação estudantil para atender as demandas do mercado por meio das “[...] facilidades oferecidas por governos e pelo Conselho Nacional de Educação, que, ‘mediante uma regulação pseudoliberalizadora’, autorizaram a criação de inúmeras novas instituições” (MANCEBO, 2008, p.64). Ristoff (2008) também afirma que quase metade dos estudantes está fora da idade apropriada do ensino superior, que compreende o período entre 18 e 24 anos. O Brasil, segundo Peixoto e Braga (2008), possui uma das mais baixas taxas de escolarização superior da América Latina, ou seja, baixos índices de acesso. No entanto, segundo Amaral (2008), há um grande número de vagas não preenchidas nas instituições privadas, mesmo sendo elevada a demanda por educação superior. Outro problema apontado nessa questão do acesso diz respeito ao desequilíbrio regional em relação ao número de instituições de educação superior, que se concentram, em sua maioria, na região Sudeste. Além disso, poucos cursos dominam as matrículas, algo semelhante ao que acontecia nos primórdios da estruturação desse nível de ensino, sem o estímulo ao acesso a outras carreiras tendo em vista um projeto nacional de desenvolvimento e viabilizando o estudo para o chamado “aluno-trabalhador”, que geralmente possui disponibilidade para estudar somente no período noturno. Muitas dessas instituições de ensino superior criam cursos noturnos de graduação não com a intenção de incluir a população trabalhadora, mas somente porque vêem uma grande oportunidade mercadológica de aumentar seus rendimentos e de sobreviver institucionalmente, sem priorizar a qualidade no ensino e sem preocupar-se em articulá-lo com a pesquisa e a extensão. Os cursos mais concorridos, como Medicina e Engenharia, segundo Bittar ET AL (2008), não são oferecidos no período noturno, contrariando o princípio constitucional que prevê “[...] oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando” (BRASIL, 1988, art.208; BRASIL, LDBEN, 1996, art.4 VI), visto que nem todos podem pagar para cursar uma graduação. Contudo, uma análise política mais detalhada, conforme será efetuada nos capítulos seguintes, poderá dizer se os governos de FHC e Lula realmente adotaram ou não políticas neoliberais para a educação superior.

Organização acadêmica. Sguissardi (2008), Menezes (2001), Mancebo (2008) e Ristoff (2008) mostram que houve a superação do modelo único de Instituição de Ensino Superior, no entanto, isso ocorreu com aguda banalização da definição

constitucional de universidade, conforme descrita no artigo 207: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207 da Constituição Federal de 1988). A universidade, segundo Nogueira (2005), existe para produzir conhecimento, gerar pensamento crítico, organizar e articular saberes, formar cidadãos, profissionais e lideranças intelectuais. O artigo 52 da LDB de 1996 define as universidades como “[...] instituições pluridisciplinares de formação de quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”. Embora essa conceituação seja um pouco diferente da definição constitucional, o artigo 53 desta mesma LDB entende a autonomia universitária como delegação de várias liberdades às universidades<sup>30</sup>. Portanto, para as instituições de educação superior privadas, é importante obter o estatuto de universidade, pois isso significa ter autonomia para definir sua oferta educacional, flexibilizando o atendimento ao mercado. Tal prática foi facilitada pelo CFE nos anos 90, conforme já discutido no capítulo anterior. A organização acadêmica das instituições de educação superior diversificou-se, definindo novos tipos de estabelecimento de ensino que não priorizam o preceito constitucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, mas que reivindicam prerrogativas de autonomia. Expandiram-se, então, os centros universitários, as faculdades, os institutos, as faculdades integradas, os centros de educação tecnológica, enfim, principalmente no setor privado (CATANI ET AL, 2008). A criação dos centros universitários, cuja definição foi efetuada pelo Decreto 2.207/1997<sup>31</sup>, dada a insuficiência conceitual da LDB/1996 para explicá-lo<sup>32</sup>, também visou favorecer o mercado, visto que esse tipo de instituição goza de princípios de autonomia, porém sem a obrigatoriedade de desenvolver pesquisa, mas apenas de articular ensino e extensão. Alguns itens, como: 1/3 dos docentes mestres ou doutores, e 1/3 dos docentes em

---

<sup>30</sup> Liberdade para criação, organização e extinção dos cursos, currículos, e plano de carreira docente; liberdade para conferir graus, diplomas, títulos e para fixar número de vagas de seus cursos; liberdade para estabelecimento de planos, programas e projetos de pesquisa científica, atividades artísticas e de extensão; liberdade para elaborar ou reformar estatutos e regimentos e para fixar contratos, acordos e convênios, além de poder administrar rendimentos e aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos e receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios públicos e privados.

<sup>31</sup> Posteriormente, foi aprovado o Decreto 2.306/97, que substituiu o Decreto 2.207/97, e em seguida o Decreto 3.860/01, que substituiu ambos, ratificando a concepção de centro universitário e seu grau de autonomia.

<sup>32</sup> O artigo 56 §2º da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 é muito vago em relação a essa questão: “Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público”.

regime integral e com produção sistematizada de pesquisas (LDB/1996, art.52), além da pós-graduação *stricto sensu*, que são obrigatórios nas universidades, tornaram-se facultativos para os centros universitários. Contudo, é importante ressaltar que o setor público também se expandiu, especialmente no governo Lula, conforme será comentado no capítulo quarto deste trabalho.

Privatização da universidade pública. Segundo Nunes (2007), Mancebo (2008) e Menezes (2001), o Estado tem se isentado do financiamento das Instituições de Ensino Superior públicas, o que prejudica sua infra-estrutura educacional e de pesquisa, abrindo espaço para expansão do ensino privado e para a apropriação da iniciativa privada de pesquisas públicas, o que resulta num acesso não-gratuito do saber à sociedade. Em contrapartida, o Estado amplia suas funções de fiscalização às instituições de educação superior, usando novos sistemas de coordenação, avaliação e controle, conforme aponta o artigo 9º da LDB (1996) submetendo-se aos mecanismos mercadológicos de gestão. Para a literatura educacional, o “Estado avaliador”, que se tornou mínimo, pouco provê, mas gerencia os resultados, que devem estar de acordo com as regras que ele estipula; ele não se isenta totalmente do campo educacional, mas passa a não importar-se com os meios para atingir essas metas (GREGO, 2005). Assim, houve uma racionalização dos recursos, minimizando a centralidade estatal e ampliando as decisões de investimento na educação superior para o mercado, o que favoreceu a banalização do conceito constitucional de universidade. As instituições públicas são financiadas pelo fundo público, o que pode provocar a tentação de controle estatal sobre elas. Quando o fundo público é insuficiente, elas são forçadas a recorrer ao mercado, oferecendo serviços e cursos remunerados (CHAVES ET AL, 2008). Isso resulta em dois pólos de controle: Estado e mercado, sendo que este último conduz à mercantilização do ensino público. Para Amaral (2008), tanto o Estado quanto o mercado tentam constantemente limitar a liberdade das instituições públicas. Boa parte dos problemas da universidade se deve, segundo Nogueira (2005), à massificação do ensino superior, fato ao qual ela não foi adequadamente ajustada de modo a preservar sua qualidade. Ela foi perdendo sua condição de “abrigo da cultura superior”, por conta da afirmação da sociedade e da cultura de massas. Além disso, ela tem que lidar com as exigências e expectativas do mundo da produção econômica e do mercado de trabalho, sendo invadida pelos modelos gerenciais e desafiada a se tornar mais produtiva, apta a concorrer no mercado e captar recursos, sendo eficiente na prestação de serviços.

É importante ressaltar que há a necessidade de um olhar da ciência política para este campo, de modo a averiguar, por meio de uma análise contextual mais minuciosa dos governos FHC e Lula, se de fato as políticas implementadas visaram única e exclusivamente a mercantilização do ensino, conforme mostra a literatura educacional apresentada, ou se há algo mais envolvido nesse processo. Contudo, diante dos principais problemas apresentados pela literatura do Ensino Superior no Brasil, a saber: acesso, organização acadêmica e privatização da universidade pública, questões estas que os referidos governos tiveram de enfrentar em suas gestões, de uma forma ou de outra, é importante analisar o espaço público de relação entre Estado e sociedade civil constituído para a tomada de decisões nessa área, visto que as deliberações desta instância educacional, entendida como produtora e reprodutora do conhecimento, afetam diretamente a população. Portanto, a seguir, serão apresentadas duas sínteses sobre a CES/CNE: primeiramente, da produção normativa, que inclui os pareceres e resoluções, e, depois, da composição de seu colegiado entre 1997 e 2007.

## **2.2 Síntese da produção normativa da Câmara de Educação Superior do CNE entre 1997 e 2007**

A produção normativa da CES/CNE, conforme apresentado no capítulo anterior, pode ser de três tipos: indicações, pareceres e resoluções. Este trabalho se concentra nos pareceres e resoluções, pois estes expressam melhor a postura da Câmara frente a determinados assuntos, bem como os temas sobre os quais ela possui maior influência nas discussões, visto que as resoluções não dependem de homologação ministerial. A concordância ou não desses assuntos com os problemas do ensino superior será um dos indicativos de sua capacidade de consolidar a participação da sociedade civil, assim como o cumprimento do estabelecido em sua criação.

O gráfico 1 mostra o número de pareceres produzidos pela Câmara de Educação Superior entre 1997 e 2007. É importante lembrar que um parecer é um “ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras pronuncia-se sobre matéria de sua competência” (BRASIL, 1999, art.18).

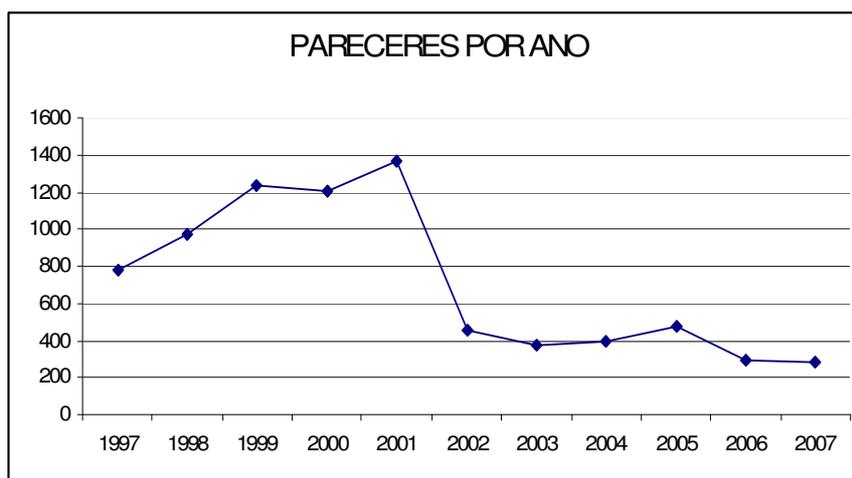


Gráfico 1 – Número de pareceres da Câmara de Educação Superior por ano (1997-2007).

Em seguida, temos o número de resoluções emitidas por ano no referido período. Lembrando que uma resolução é um “ato decorrente de parecer, destinado a estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou das Câmaras” (BRASIL, 1999, art.18). Desse modo, elas constituem de fato a documentação normativa da Câmara de Educação Superior, e por isso seu conteúdo não deve ser subestimado.

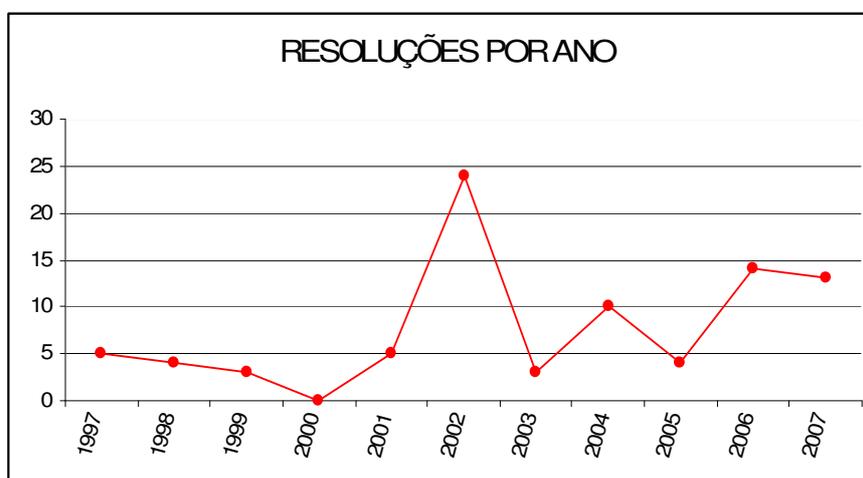


Gráfico 2 – Número de resoluções da Câmara de Educação Superior por ano (1997-2007).

A escala utilizada nos gráficos, representada pelo eixo Y, é um fator que não pode ser ignorado. No gráfico 1, dos pareceres, ela vai de 0 até 1600, enquanto que no 2, das resoluções, ela é de 0 a 30, apenas. Isso mostra a discrepância na produção normativa da Câmara de Educação Superior: os conselheiros recebem inúmeras consultas e se pronunciam sobre os temas propostos, mas poucos desses pronunciamentos evoluem para uma resolução, pois muitos dos questionamentos são

relativos à interpretação da LDB/1996, de modo que não exige outra normatização. Além disso, é preciso levar em conta que os pareceres dependem da homologação do Ministro, e que uma resolução é um ato decorrente de parecer. No entanto, como o objetivo deste trabalho não é analisar o poder deliberativo da Câmara, mas sim sua capacidade de consolidar a participação da sociedade civil, o número elevado de pareceres já demonstra que esse espaço público é utilizado para fomentar discussões relativas ao ensino superior, tornando o processo mais educativo tanto para a sociedade civil que tem seus interesses representados por meio dos conselheiros, quanto para o governo, um dos pré-requisitos da democracia participativa. É preciso, porém, adentrar nas temáticas desses pareceres e dessas resoluções, pois só a observação dos números poderia nos levar a tirar conclusões precipitadas sobre a atuação da Câmara, visto que, de acordo com Dagnino (2002), o mais importante é analisar o conteúdo das políticas em questão e não somente o fato de haver um espaço aberto para a participação. O conteúdo dessa produção normativa dirá se a Câmara de Educação Superior consolida ou não a participação da sociedade civil, promovendo o reconhecimento das necessidades sociais por meio das discussões dos problemas do ensino superior apontados neste capítulo. Contudo, os números oferecem informações interessantes, que não devem ser deixadas de lado nesta análise preliminar da produção normativa da Câmara, pois proporcionam uma visão panorâmica de sua atuação.

É interessante notar que entre 1997 e 2000 a emissão de resoluções caiu progressivamente, até chegar a zero, enquanto o número de pareceres aumentou progressivamente, demonstrando uma pequena queda de 1999 para 2000. Isso pode ser explicado por dois motivos principais. O primeiro se relaciona à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que foi finalmente sancionada em dezembro de 1996 após um longo período de discussão institucional sobre os seus parâmetros. Como o Conselho Nacional de Educação possui a função de intérprete da legislação educacional, surgiram muitas dúvidas na sociedade civil em relação à aplicação da LDB em 1997, ano em que ela foi efetivamente posta em prática. Desse modo, a Câmara de Educação Superior (CES) recebeu, a partir desse ano, um número crescente de consultas e se pronunciou por meio dos pareceres. O segundo motivo diz respeito ao art. 7º da Lei 9.131/1995, que cria o CNE, transferindo todos os processos que estavam em andamento no CFE para o novo colegiado, e que eram muitos, conforme já comentado, o que acarretou numa sobrecarga de pareceres nos anos iniciais de funcionamento do órgão. No ano anterior, 1996, primeiro ano de funcionamento do Conselho, a CES

produziu 293 pareceres e apenas 2 resoluções, de modo que suas atividades cresceram substancialmente após a LDB, principalmente no que diz respeito ao reconhecimento, autorização e aumento de vagas de cursos superiores. As cinco resoluções emitidas entre 1997 e 2000 também demonstram concordância com o momento de aplicação da LDB e com os principais temas que foram alvo de consultas, visto que elas tratam da validação e registro de diplomas, da adaptação de estatutos e regimentos à LDB, da alteração de uma Resolução do Conselho Federal de Educação e da autorização para o prosseguimento de cursos na área da saúde criados após a LDB. Até então, conforme já apontado, a Câmara demonstra ser um espaço eficaz de mediação entre governo e sociedade civil, na medida em que cumpre seu papel instituído por lei e atende as dúvidas e demandas em suas discussões.

No ano seguinte, 2001, a CES produziu o maior volume de pareceres dos dez anos abrangidos nesta pesquisa (1997-2007), fato que se explica pela aprovação da Lei 10.172/01 (Plano Nacional de Educação), que resultou em inúmeras consultas relativas ao reconhecimento, autorização, credenciamento e recredenciamento de cursos (presenciais e à distância) e instituições. O governo reconheceu, na virada para o século XXI, os desafios colocados para a educação superior, sendo o principal deles a ampliação do acesso, porém, de forma democrática. No Plano Nacional de Educação (2000) essa questão é enfatizada: “Deve-se planejar a expansão [da educação superior] com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação”. O Plano também aborda a importância do setor privado, reconhecendo sua responsabilidade pela oferta da maior parte das vagas na educação superior, e ressalta a necessidade de expansão das universidades públicas para atendimento de alunos carentes e para intensificar a realização da pesquisa, da qual já se responsabiliza pela maior parte.

No que tange à atuação da Câmara de Educação Superior do CNE nesse contexto, é possível notar seu engajamento para melhorar a qualidade do ensino superior, visto que as resoluções emitidas entre 2001 e em 2007 foram dedicadas, em sua maioria, a instituir as Diretrizes Curriculares Nacionais de diversos cursos de graduação, em substituição aos antigos currículos mínimos que regiam os cursos e os critérios para avaliá-los. A Câmara assume, a partir de 2002, uma função mais normativa do que a observada anteriormente, dado o crescimento considerável da emissão de resoluções e a redução no número de pareceres por ano. O ano de 2002, imediatamente posterior à aprovação do PNE, foi o que teve maior número de resoluções emitidas desde a fundação do Conselho. Num movimento inverso, a

quantidade de pareceres caiu bruscamente de 2001 para 2002, o que pode se dever ao fato de a CES ter se ocupado com a reestruturação desses cursos ou então por conta da emissão da Medida Provisória nº 2.216 de 2001, que limita o poder do CNE, tema que será aprofundado no terceiro capítulo.

No entanto, de acordo com informação obtida no CNE, os pareceres devolvidos pelo Ministro da Educação para reexame por parte do colegiado ganham uma nova numeração; daí a explicação para tantos pareceres, sendo que muitos tratam do mesmo assunto. Por isso, esta pesquisa se concentra nos documentos da Câmara de Educação Superior disponibilizados abertamente no site do Conselho Nacional de Educação, que, segundo funcionários da entidade, são os mais procurados. Isso permite observar também o que o CNE considera socialmente relevante para ser colocado à disposição para consulta de qualquer cidadão. O segundo filtro utilizado nesta pesquisa consiste, dentre os pareceres disponibilizados virtualmente, naqueles que foram os homologados pelo Ministro e que são os que efetivamente possuem força normativa, embora seja inferior a de uma resolução. O conteúdo desses pareceres serão apresentados nos capítulos seguintes, por período de governo.

O gráfico a seguir visa comparar os pareceres e as resoluções. O objetivo deste gráfico, que reúne os dados dos Gráficos 1 e 2, é mostrar a discrepância entre a produção de ambos, mas também visa permitir uma observação mais global dos documentos emitidos pela Câmara por categoria, explicitando em quais períodos as emissões cresceram ou diminuíram. Fica, portanto, notável que no governo FHC a CES emitiu mais pareceres do que no governo Lula, e que no governo de Lula a CES produziu mais resoluções do que no governo FHC.

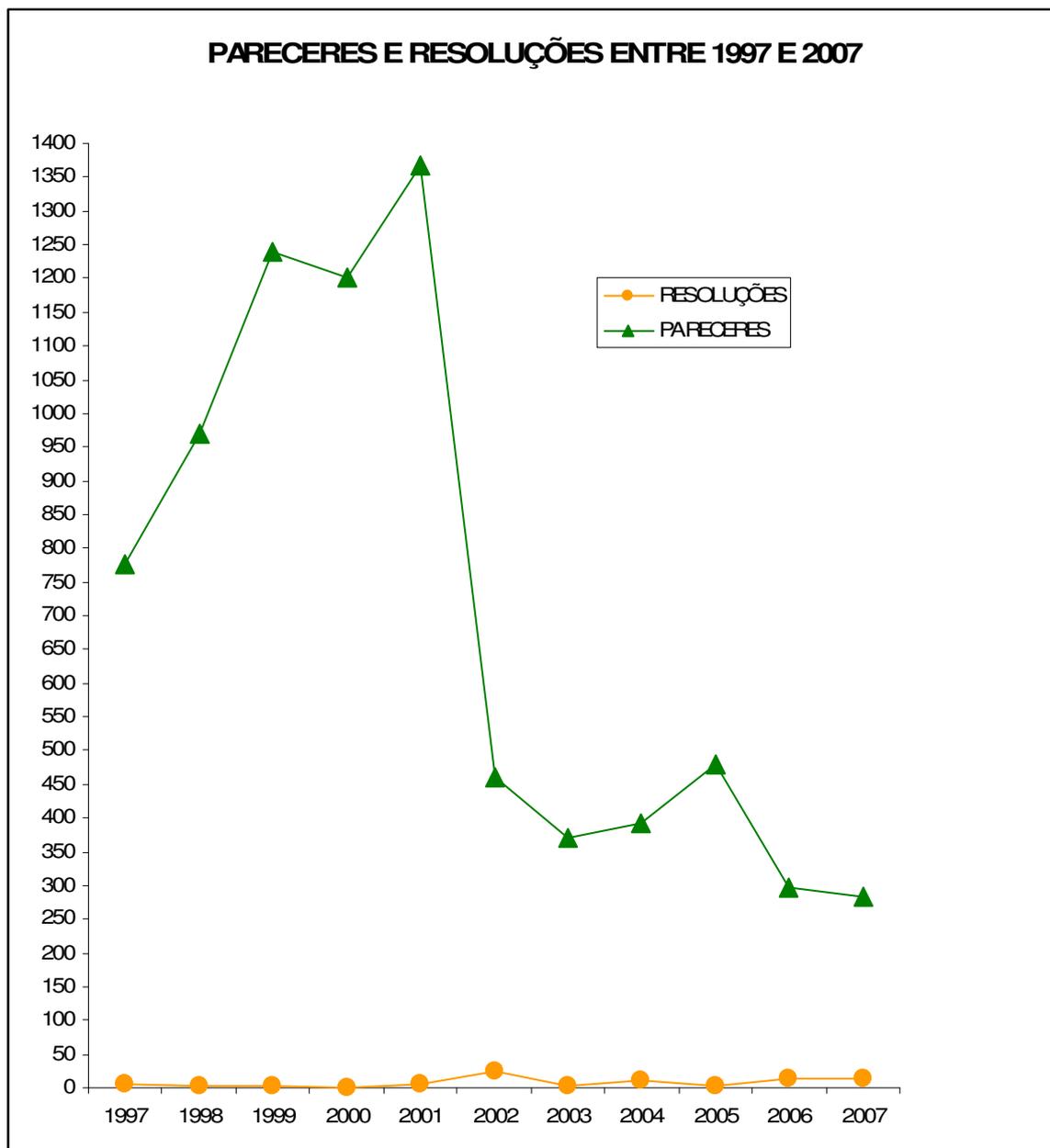


Gráfico 3 – Comparação da produção de atos normativos (pareceres e resoluções) da Câmara de Educação Superior entre 1997 e 2007.

Outra análise importante baseada nos números diz respeito à produção da Câmara por governo, conforme mostram os gráficos 4 e 5:

### PARECERES POR PERÍODO - FHC E LULA

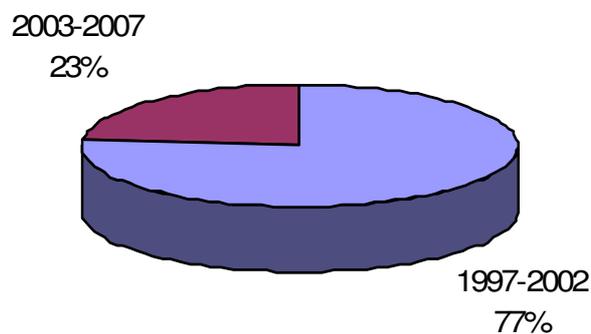


Gráfico 4 – Comparação da emissão pareceres nos governos de FHC e Lula.

### RESOLUÇÕES POR PERÍODO - FHC E LULA

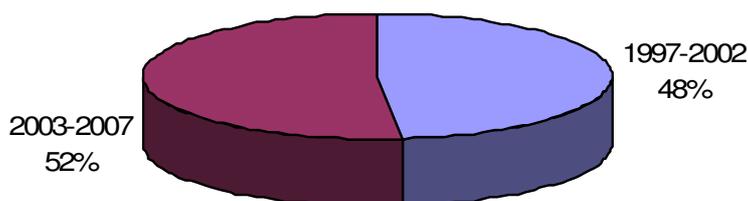


Gráfico 5 – Comparação da emissão de resoluções nos governos de FHC e Lula.

Note-se que no período de governo de Fernando Henrique Cardoso o número de pareceres emitidos foi bem superior em relação ao do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Já o número de resoluções teve um efeito inverso: a produção do governo Lula foi maior do que no governo FHC, o que pode primariamente dar a idéia de que entre 2003 e 2007 o Executivo conferiu mais poder deliberativo à Câmara de Educação Superior. Contudo, é preciso analisar o contexto e o conteúdo desses documentos para não chegarmos a considerações superficiais sobre a atuação da Câmara, algo que será introduzido a seguir, por meio da apresentação da tabela temática sobre a produção de resoluções da Câmara de Educação Superior no período delimitado, e aprofundado nos capítulos seguintes.

TEMAS DE RESOLUÇÕES	QUANT.
diplomas/ certificados	9
adaptação à LDB	3
alteração de resolução do CFE	1
cursos	6
indicadores de trabalho docente	1
pós-graduação	7
DCN de cursos de graduação	48
normas para o Sistema Federal de ES	3
Delegação de competência	5
revogação de atos normativos	1
centros universitários	1
TOTAL	85

Tabela 1 – temas de resoluções emitidas entre 1997 e 2007.

Em 1996, embora não seja um ano abrangido pelo trabalho, é pertinente comentar rapidamente sobre as atividades da CES, por ser o seu primeiro ano de atuação. Ela emitiu apenas duas resoluções, sendo a primeira referente ao aumento/redução de vagas em instituições isoladas de ensino superior vinculadas ao sistema federal de ensino e a segunda a normas para cursos de pós-graduação *lato sensu*. Nesse mesmo ano, porém, a Câmara redigiu 293 pareceres, uma diferença considerável em relação ao número de resoluções. Contudo, como as discussões sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases ocorriam naquele mesmo ano, suas atividades se intensificaram após sua aprovação, visto que surgiram questionamentos em relação à sua aplicação. Além disso, a CES assumiu, pela Lei 9.131/1995, todos os processos que estavam emperrados no CFE, o que sobrecarregou seu colegiado nos primeiros anos.

É possível notar, a partir da tabela, que mais da metade do número de resoluções diz respeito à redação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) dos cursos de graduação, uma função importante desempenhada pela Câmara para substituição dos Currículos Mínimos. É ela quem elabora a estrutura, os objetivos e as normas a serem seguidas por todos os cursos de graduação nacionais. Essa atividade, que se iniciou em 2001, se fez necessária após a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, e do Plano Nacional de Educação, em 2001, visto que a adaptação dos cursos de ensino superior aos novos pressupostos e objetivos da educação nacional era uma atividade inadiável. A Câmara também é responsável pelas normas de emissão de diplomas, tanto de graduação como de pós-graduação *stricto sensu*, e de certificados de pós-graduação *lato sensu*, sendo essa a sua segunda maior produção no período. Da

mesma forma, a Câmara deve estabelecer regras para o funcionamento da pós-graduação no país, função que ela exerceu no período delimitado.

O item “cursos” da tabela diz respeito à autorização para prosseguimento de cursos, alteração de turnos de funcionamento, cursos seqüenciais e plenificação de licenciaturas curtas, de modo que a CES delibera sobre a forma de organização de todos os tipos de cursos de ensino superior, bem como estabelece as normas para o Sistema Federal de Ensino Superior. A Câmara também é encarregada por delimitar os indicadores de trabalho docente, ou seja, ela estabelece como deve ser “medida” a produção do corpo docente das instituições. É possível notar que a Câmara se posicionou frente aos centros universitários, fato que também expressa que suas discussões não estão alheias à realidade da educação superior. Desse modo, o órgão se demonstra envolvido com a questão da qualidade do ensino superior, da sua oferta e da organização acadêmica. Além dessas atividades diretamente ligadas a estruturação do ensino superior, a Câmara é responsável por efetuar adaptações à Lei de Diretrizes e Bases de 1996, podendo também alterar e revogar seus próprios atos normativos, ou seja, pareceres e resoluções, assim como os documentos emitidos pelo Conselho Federal de Educação, órgão o qual ela substituiu. Dentre as 85 resoluções emitidas pela Câmara de Educação Superior entre 1997 e 2007, dez delas dizem respeito à alteração/revogação de outras resoluções. Além disso, a Câmara pode delegar suas competências a outros órgãos públicos, fato cujos pressupostos e implicações serão discutidos a fundo no quarto capítulo, que abordará a fundo a atuação do CNE durante o governo Lula, período em que ocorreu essas delegações de suas competências.

É preciso lembrar, sobretudo, que toda resolução é resultante de um parecer, que necessita de homologação ministerial. Desse modo, a “solução tucana” comentada no capítulo anterior mostra que o governo preferiu ter um Conselho de Educação a extingui-lo definitivamente, mas sem dar-lhe tantos poderes a ponto de resultar em outra polêmica que causasse indignação social, como a do CFE. Abaixo, há uma tabela sintetizando as resoluções a partir dos campos: publicadas, revogadas e alteradas, e dividindo-as por ano. O campo “publicadas” abrange todas as resoluções que a CES emitiu em cada ano; “revogadas” são aquelas que cujo efeito normativo foi anulado por resolução posterior; por fim, “alteradas” diz respeito às resoluções cujo conteúdo foi parcialmente mudado por resolução posterior.

<b>RESOLUÇÕES</b>	<b>FHC</b>	<b>LULA</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Publicadas</b>	41	44	85
<b>Revogadas</b>	14	7	21
<b>Alteradas</b>	3	9	12

Tabela 2 – resoluções publicadas, revogadas e alteradas entre 1997 e 2007.

É possível notar que 33 das 85 resoluções foram revogadas ou alteradas, o que demonstra certa instabilidade na produção normativa. O número de documentos revogados do período FHC aponta para o caráter provisório das primeiras resoluções, que foram revogadas posteriormente. Já no governo Lula, é possível notar que a Câmara alterou mais documentos do que revogou. Contudo, o teor dessas alterações e revogações será apresentado em detalhes nos capítulos seguintes.

Os pareceres foram analisados segundo dois critérios, já detalhados anteriormente: disponibilidade no site do CNE e homologação. No governo Fernando Henrique Cardoso, foram emitidos 6.010 pareceres, porém, apenas 137 destes correspondiam aos pré-requisitos de análise colocados por este trabalho. Já no governo Lula, o número de pareceres caiu consideravelmente, sendo apenas 1.819, dentre os quais foram disponibilizados 1.473 e, destes, foram homologados 1.345. Portanto, para manter o padrão de amostragem nos dois governos, a consequência foi um número muito diferente de dados coletados, o que demandou formas diversas de apresentar os resultados. No capítulo 3, que aborda o governo FHC, os principais pareceres são comentados de forma sistemática; já no capítulo 4, que vai falar do governo Lula, os documentos são agrupados em tabelas com categorias temáticas e separados por ano, de modo a tornar viável a visualização dos dados. A tabela abaixo reúne os pareceres selecionados por tema e os divide nos dois governos.

<b>PARECERES ANALISADOS - 1997-2007</b>			
<b>TEMA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL FHC</b>	<b>TOTAL LULA</b>
Sobre o Aluno: convalidação/ equivalência/ transferência/ aproveitamento/ validação/ regularização de estudos/ estágios	101	13	88
Credenciamento/ reconhecimento/ autorização para Ensino a Distância	165	23	142
Retificação/ reexame/ alteração/ reconsideração/ revisão de documentos	102	22	80
Emissão/ consulta/ orientações/ revalidação/ validade/ registro/ reconhecimento de diplomas/ certificados	50	0	50
Sobre cursos de graduação/ sequenciais: autorização/ reconhecimento/ renovação de reconhecimento/ dúvidas/ disciplinas/ vagas/ créditos	494	13	481
Consulta sobre legislação educacional: dúvidas na aplicação	103	56	47
DCN cursos de graduação	24	7	17
Sobre a pós-graduação stricto sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação/ retroação de reconhecimento, dúvidas	65	0	65
Apostilamento de habilitação em diploma de pedagogia	29	0	29
Sobre a pós-graduação lato sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, dúvidas	69	0	69
Credenciamento, recredenciamento, descredenciamento de IES/ aprovação, alteração, aditamento em estatuto ou regimento/ criação de campus	250	0	250
Representação contra uma IES/ recurso contra decisão de IES ou órgãos públicos ou privados	19	1	18
Delegação de competência	2	0	2
Avaliação de programas, cursos, IES e diretrizes para isso	3	0	3
Sobre acordo entre Brasil e outros países	3	1	2
Avaliação/ reconhecimento de Notório Saber	3	1	2
<b>TOTAL DE PARECERES DISPONÍVEIS HOMOLOGADOS</b>	<b>1482</b>	<b>137</b>	<b>1345</b>

Tabela 3 – Síntese dos pareceres analisados.

É necessário dar destaque a seis dos temas colocados na tabela acima, por representarem, cada um, mais de 100 pareceres analisados. O item com maior número de pareceres diz respeito a temas relacionados aos cursos de graduação, com 494 documentos, sendo que no governo Lula esse foi o tema mais abordado. Em seguida estão os processos administrativos de IES, com 250 documentos; porém, nenhum parecer desse tema no governo FHC foi disponibilizado. Logo após está o Ensino a Distância, com 165 pareceres, sendo o segundo tema do governo FHC com mais documentos. Já as consultas sobre a legislação educacional, pouco expressivas no

governo Lula, foram o tema com mais pareceres disponibilizados e homologados no governo FHC; ambos somam 103 documentos. A retificação de documentos da própria Câmara ficou em quinto lugar, com 102 pareceres, e por fim, os temas relativos ao aluno, especialmente convalidação de estudos para validação de diploma, apareceram em 101 dos documentos selecionados.

Esta síntese das resoluções e dos pareceres não dá conta de responder a pergunta de trabalho proposta, mas proporciona uma visão global da atuação da Câmara de Educação Superior entre 1997 e 2007, apontando os temas que ela mais abordou no período. O aprofundamento nas reais funções e posturas da Câmara será realizado nos dois capítulos seguintes, que prevêm a contextualização política de sua atuação nos governos FHC e Lula e a leitura minuciosa de sua produção normativa, o que permitirá afirmar, com maior embasamento, qual a sua capacidade de consolidar a participação da sociedade civil nos temas que lhe competem sobre o Ensino Superior. A seguir, expomos uma análise do colegiado da CES/CNE, visando mostrar se o órgão expressa ou não a diversidade da sociedade civil.

### **2.3 Síntese do Colegiado da Câmara de Educação Superior do CNE no período entre 1997 e 2007**

Conforme já fora explicado no capítulo anterior, os membros do Conselho Nacional de Educação são nomeados pelo Presidente da República, a partir de listas elaboradas por entidades da sociedade civil que indicam seus representantes. O objetivo deste procedimento é evitar a preeminência do Executivo Federal na escolha dos conselheiros e permitir maior pluralidade na composição do colegiado, tanto por tipo de instituição – pública e privada – quanto por região do país, pois uma das críticas ao CFE era a sua baixa representatividade regional. A análise detalhada do colegiado e sobre sua regularidade oferece informações importantes sobre a lógica de funcionamento da Câmara, pois, conforme afirma Wampler (2011b, p.43):

Se as IPs [Instituições Participativas] não produzem mudanças significativas ou se elas não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas. Isto é verdade tanto para os representantes do governo, quanto para os cidadãos e demais representantes da sociedade civil.

Tendo como base esse pressuposto, passaremos a uma síntese do colegiado da CES/CNE a partir das seguintes categorias: por período de governo e membro

nato/nomeado, por região/estado, por tipo de instituição (pública/ privada) e por titulação acadêmica e área dos conselheiros<sup>33</sup>. A comparação de dados entre os governos FHC e Lula se justifica pelo fato de ser o próprio Presidente da República que nomeia os conselheiros, embora a sociedade civil indique nomes, de modo que a sua influência é notável na composição do colegiado.

### **2.3.1 Conselheiros da CES por período de governo e membros natos/nomeados**

Essa categoria visa apresentar os dados dos conselheiros por período de governo, sendo os conselheiros nomeados e que encerraram mandatos até 2002 pertencem ao governo FHC e os que iniciaram mandatos entre 2003 e 2007 pertencem ao governo Lula. Os conselheiros que iniciaram mandatos no governo FHC e terminaram no governo Lula estão agrupados numa categoria especial, chamada de Transição, que é dividida em duas: conselheiros que ficaram mais tempo em FHC e que ficaram mais tempo em Lula. Essa categoria específica é pertinente uma vez que alguns conselheiros que vieram do governo FHC foram reeleitos no governo Lula; portanto, não se pode atribuí-los somente a um ou ao outro governo, sendo que seu mandato os ultrapassa. A tabela a seguir divide os conselheiros entre membros natos, que são os secretários de educação superior que passaram pela SESu/MEC e que, por natureza, são integrantes da CES; e membros nomeados, aqueles indicados pela sociedade civil e escolhidos pelo Presidente da República. Por ser um cargo de escolha direta do Presidente, já que pertence a um ministério, não há membros natos em período de transição. Os membros nomeados, divididos por governo e transição, são somados no campo “Total Membros” aos membros natos, compondo assim o total de conselheiros por governo.

---

<sup>33</sup> É importante pontuar que esses dados foram fornecidos por e-mail pelo Setor de Informações do CNE. Os dados dos pareceres, resoluções e presidentes da Câmara de Educação Superior foram obtidos pelo site do Conselho, mencionado nas referências bibliográficas.

<b>MEMBROS NATOS</b>	
FHC (1997-2002)	4
LULA (2003-2007)	4
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>
<b>MEMBROS NOMEADOS</b>	
FHC (1997-2002)	10
LULA (2003-2007)	10
TRANSIÇÃO	11
mais tempo em FHC	7
mais tempo em LULA	4
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>
<b>TOTAL GERAL: 39</b>	
<b>TOTAL MEMBROS</b>	
FHC (1997-2002)	21
LULA (2003-2007)	18
<b>TOTAL GERAL:</b>	<b>39</b>

Tabela 4 – conselheiros da CES/CNE.

A tabela, que traz dados em números absolutos, mostra que, ao todo, no período de análise compreendida por esta pesquisa – 1997 a 2007, passaram pela CES 39 conselheiros, sendo oito membros natos, provenientes do MEC, e 31 nomeados. Cada um dos membros natos teve um único mandato, de modo que a CES nunca teve dois representantes do MEC ao mesmo tempo em sua composição, o que demonstra cumprimento do exposto no Regimento Interno. Tanto no governo FHC quanto no governo Lula, passou pela CES quatro membros natos cada, em períodos de mandato bem diferentes, que variam de três meses a quatro anos, dados que serão comentados nos capítulos seguintes de forma detalhada. Os membros nomeados constituem a maioria dos conselheiros, sendo que somente estes podem ser eleitos presidentes da Câmara. A tabela mostra que dez conselheiros foram eleitos e encerraram mandatos tanto no governo FHC quanto em Lula, e que onze deles passaram pelo período de troca de governo. Levando em conta que a Câmara é composta por doze membros, incluindo o Secretário de Educação Superior, que é nato, os onze conselheiros do campo transição representam um mandato inteiro de conselheiros, salvo o secretário da SESu/MEC, que é trocado por ser um cargo de confiança. O próximo gráfico ilustra o número de membros natos por período de governo:

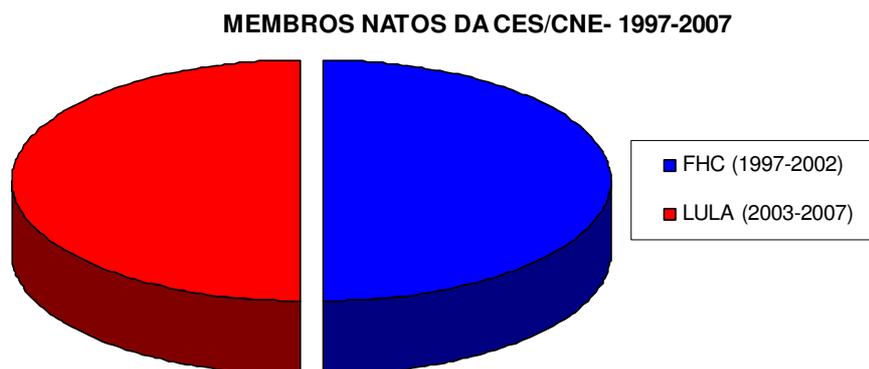


Gráfico 6 – membros natos da CES/CNE por governo.

A necessidade de criação do campo “Transição” na tabela mostra que, aparentemente, a escolha e nomeação dos conselheiros não se vinculam a pressupostos partidários ou eleitorais, mas sim na real indicação da sociedade civil, uma vez que conselheiros do governo FHC também cumpriram mandatos no governo Lula, cumprindo o Regimento Interno do órgão. Porém, a escolha de alguns membros, tanto por FHC quanto por Lula, expressa a colocação de seus interesses políticos do órgão, conforme será colocado nos capítulos seguintes. A tabela aponta que, dos onze conselheiros da transição de governos, sete deles passaram mais tempo no governo FHC, sendo a maior parte deles. Dos quatro membros que, de acordo com a tabela, passaram mais tempo no governo Lula, todos foram eleitos em FHC e dois destes foram reeleitos em Lula. Contudo, os quatro são colocados no período que corresponde ao governo Lula por terem passado a maior parte de seu mandato neste governo. O gráfico abaixo apresenta os dados referentes aos membros nomeados para a CES, já comentados acima.



Gráfico 7 – conselheiros nomeados da CES/CNE por governo.

O total de membros no governo FHC é composto pela soma do número de membros natos, de membros nomeados e de membros que passaram mais tempo em FHC, totalizando vinte e um conselheiros. O mesmo vale para o total de membros no governo Lula, o que resulta em dezoito conselheiros. É possível afirmar, a partir desses números, que houve maior troca de conselheiros no período entre 1997 e 2002, que compreendem seis anos, do que entre 2003 e 2007, que abrangem cinco anos do período delimitado para análise da CES. Se levarmos em conta a afirmação anterior de que todos os onze conselheiros foram ainda nomeados no governo FHC e que destes apenas dois foram reeleitos em Lula, conclui-se que a CES passou por mais mudanças em seu colegiado durante o governo FHC, sendo, portanto, mais instável do que no governo Lula. O gráfico abaixo mostra com mais clareza as informações da tabela 2 sobre o número total de conselheiros por mandato de governo.

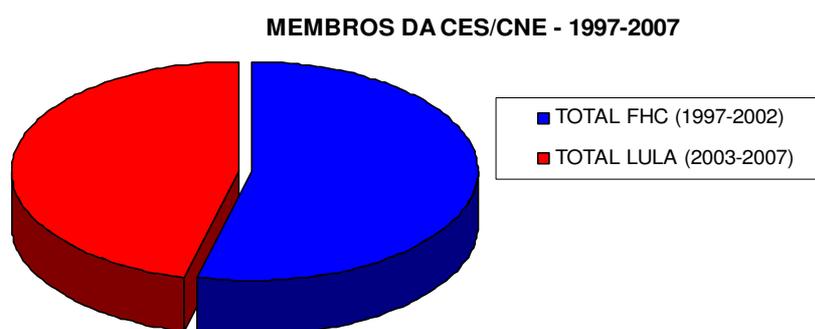


Gráfico 8 – conselheiros da CES/CNE por governo.

Essa instabilidade se deve ao fato de o órgão ter iniciado suas atividades de forma conturbada em 1995, após várias Medidas Provisórias alterando, dentre outros pontos, a forma de composição de seu colegiado. Além disso, é possível que alguns conselheiros tenham se sentido despreparados para o volume de trabalhos que a CES teria que enfrentar, uma vez que o CFE havia sido encerrado com inúmeros processos de autorização de cursos, e para a responsabilidade que teriam que assumir perante a sociedade civil que os escolhera, dadas as irregularidades do colegiado precursor do CFE. No governo Lula já é possível notar maior estabilidade, dados os anos de experiência que o órgão já possuía, tendo mais clareza dos limites de suas atividades e de quais funções competiam à sua deliberação ou opinião e tendo consolidado uma forma interna própria de trabalho junto à Secretaria de Educação Superior do MEC.

Por outro lado, esses dados podem significar também que no governo Lula houve menor rotatividade de conselheiros, ou seja, as mesmas pessoas foram eleitas mais de uma vez ou até duas vezes para a Câmara, o que reproduz uma prática do CFE que Paulo Renato Souza queria extinguir ao criar o CNE: a perpetuação das mesmas pessoas no Conselho, sem abrir espaço para representantes de outras regiões ou de outros tipos de instituição, de modo a contemplar ao máximo os interesses da sociedade civil brasileira heterogênea. Sob esse ponto de vista, o governo FHC priorizou mais essa rotatividade do que o governo Lula, visando talvez atender a mais regiões do país ou então aos diferentes tipos de IES do sistema de ensino nacional. É importante lembrar que, de acordo com a Lei 9.131/1995, fundadora do CNE, no parágrafo 6º do artigo 8º, institui que “[...] quando da constituição do Conselho, metade de seus membros serão nomeados com mandato de dois anos” (BRASIL, 1995). Contudo, tais afirmações constituem hipóteses, que serão discutidas nos dois tópicos seguintes.

É pertinente comentar sobre a distribuição dos conselheiros por gênero, mostrando assim o número de homens e mulheres que passaram pelo colegiado entre 1997 e 2007. Dos trinta e nove conselheiros do período, onze eram mulheres, o que representa menos da metade do total. No governo FHC, seis mulheres foram nomeadas dentre os catorze conselheiros desse período, e se levarmos em conta o período de transição, em que três foram escolhidas, totalizaremos nove mulheres e dezesseis homens escolhidos até 2002. Já no governo Lula esse número é inferior: dos catorze conselheiros que iniciaram mandatos a partir de 2003, apenas duas eram mulheres; se levarmos em conta uma conselheira do período de transição que foi renomeada por Lula, totaliza-se apenas três nomeações femininas para a CES do ex-presidente. Isso mostra que as mulheres estiveram sub-representadas na CES/CNE entre 1997 e 2007, mais no governo Lula do que no de FHC, expressando a realidade nacional de desvalorização ao seu trabalho.

De igual importância é a abordagem sobre o tempo de permanência dos conselheiros na Câmara de Educação Superior por governo: em FHC, três conselheiros nomeados dos catorze membros foram reeleitos, cumprindo mandato de seis anos, visto que a primeira nomeação foi de dois anos. No período de transição, sete dos onze conselheiros nomeados foram também reeleitos, permanecendo por oito anos no conselho, enquanto que no governo Lula, somente três foram escolhidos duas vezes, cumprindo mandato em oito anos. Esses treze conselheiros reeleitos para o colegiado representam menos da metade da Câmara, o que demonstra certa rotatividade na escolha

dos membros e o cumprimento ao disposto no Regimento Interno do CNE e na Lei 9.131/1995, que permite apenas uma recondução na composição do órgão. Contudo, as outras categorias a serem apresentadas a seguir complementarão essas informações, permitindo um olhar preliminar mais consistente sobre o recrutamento dos conselheiros para a Câmara de Educação Superior.

### 2.3.2 Conselheiros da CES por região/ estado

Essa categoria diz respeito à região que o conselheiro representa, conforme dados fornecidos pelo CNE. O gráfico abaixo, apresentado em números absolutos, apresenta os conselheiros da CES de acordo com a região e o período de governo: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Transição, que abrange membros que iniciaram seus mandatos no governo FHC e o terminaram no governo Lula, como na tabela comentada acima.

CONSELHEIROS DA CES/CNE POR REGIÃO

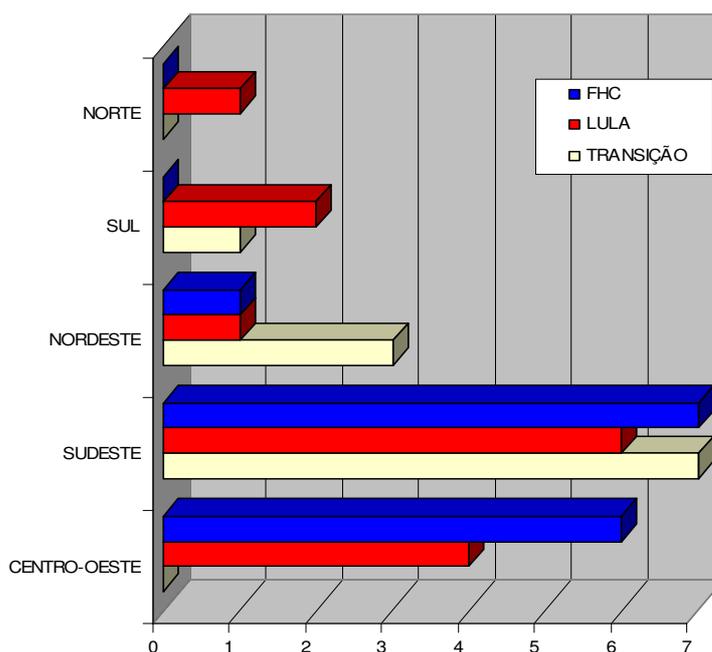


Gráfico 9 – conselheiros da CES/CNE por região do Brasil.

É bem claro no gráfico que a região mais representada na CES é a Sudeste, sendo que dos 39 conselheiros que já passaram pelo órgão vinte eram provenientes desta região do país, ou seja, metade do número total de conselheiros, sendo que todos eles foram nomeados. A maior parte deles foi escolhida ainda no governo FHC. Em

seguida, vem o Centro-Oeste, com dez representantes ao todo, sendo que oito são os membros natos e os outros dois são membros nomeados no governo FHC; não há representantes em período de transição desta região. Logo após vem a região Nordeste, que teve cinco membros nomeados para o colegiado, sendo que em FHC e Lula foram escolhidos um membro em cada mandato, e três permaneceram na passagem de um governo para o outro. A penúltima região menos representada é o Sul, com dois membros nomeados no governo Lula e um do período de transição. Por fim, a região com menos representantes na CES entre 1997 e 2007 é o Norte, com apenas um membro escolhido no governo Lula.

Esse gráfico explicita a proeminência da região Sudeste em detrimento das outras, gerando um grande desequilíbrio regional na CES: enquanto esta já teve vinte membros, regiões como o Norte tiveram apenas um, e somente no governo Lula. É possível notar também que os conselheiros foram recrutados de mais regiões do país no governo Lula do que em FHC, o que demonstra sua preocupação com a pluralidade na composição da Câmara, intenção do Ministro Paulo Renato Souza ao instituir o CNE, mas que, na prática, não se concretizou no governo de seu partido, uma vez que as regiões Norte e Sul só tiveram conselheiros escolhidos no governo Lula, salvo um conselheiro da região Sul nomeado no período de transição. Embora a região Sudeste possua o maior número de habitantes, instituições de ensino superior e alunos, segundo dados do INEP (2009), isso não significa que ela deva ser majoritária; não se podem ignorar as demandas e as necessidades das outras regiões do país no órgão cujo objetivo é consolidar um espaço de diálogo entre o Estado e a sociedade civil com seus mais diversos interesses. A partir da análise dos dados apresentados acima, é possível refutar parcialmente a hipótese colocada no tópico anterior sobre a atribuição do número maior de conselheiros no governo FHC a uma possível proposta de rotatividade regional no colegiado, algo que explicitamente só ocorreu no governo Lula, em que as duas regiões ausentes na Câmara até então foram, finalmente, contempladas.

Por fim, resta analisar os dados referentes à nomeação de conselheiros por estado. O próximo gráfico transcreve essas informações, ilustrando o número de conselheiros eleitos em cada período de governo, incluindo a transição, por estado da Federação.

## CONSELHEIROS DA CES/CNE POR ESTADO

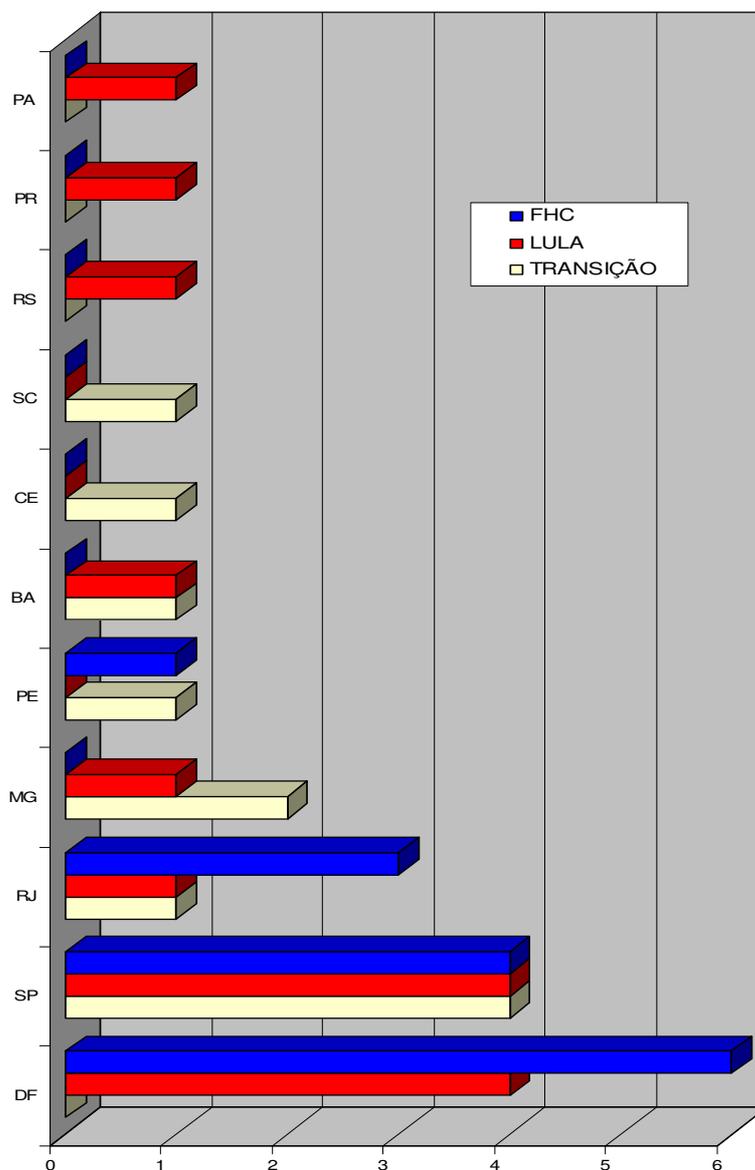


Gráfico 10 – conselheiros da CES/CNE por estado do Brasil

Dos 26 estados da Federação mais o Distrito Federal, apenas onze já foram representados na Câmara de Educação Superior em dez anos de atuação do Conselho Nacional de Educação, de modo que dezesseis estados nunca passaram pelo colegiado. Da região Norte, composta por sete estados, apenas o Pará teve um membro nomeado no governo Lula, o que corresponde a 14% da região. A região Sul, porém, embora aparentasse estar sub-representada, já teve representantes de seus três estados na CES: Santa Catarina no período de transição e Paraná e Rio Grande do Sul no governo Lula. A região Nordeste, com nove estados, teve somente três estados com integrantes na

CES em dez anos, sendo um de Pernambuco no governo FHC, um do Ceará, um da Bahia e um de Pernambuco no período de transição e um da Bahia no governo Lula, o que corresponde a 33% da região. Da região Sudeste, apenas o Espírito Santo nunca teve um membro na composição do colegiado, de modo que 75% da região já foi representada por conselheiros na CES. Minas Gerais teve dois membros no período de transição e um no governo Lula; Rio de Janeiro teve cinco, sendo três no governo FHC, um no período de transição e um no governo Lula. Por fim, São Paulo é o estado que mais foi representado da região Sudeste, com doze membros na CES, sendo quatro em cada um dos três períodos delimitados. A região Centro-Oeste, composta por três estados e o Distrito Federal, teve apenas dois representantes do Distrito Federal no colegiado durante o governo FHC; os oito restantes são os membros natos, já comentados anteriormente. Desse modo, apenas 25% da região foi representada na Câmara.

Com os dados sintetizados, é possível concluir que as regiões que foram mais bem representadas na CES/CNE são as regiões Sul e Sudeste, pois todos os seus estados, exceto o Espírito Santo, já tiveram membros no seu colegiado. Já as regiões Centro-Oeste e Norte foram as menos contempladas, visto que apenas um estado de cada uma teve membros na CES, além da região Nordeste, segunda região mais populosa do país de acordo com o IBGE (2010), que nunca teve nem metade de seus estados representados. Essa discrepância regional talvez seja uma falha nas próprias listas das entidades que indicam membros, de modo que o Executivo Federal deveria, nesse caso, intervir, tornando a Câmara menos excludente em termos regionais.

A representação regional é um importante fator para garantir a pluralidade de um órgão participativo nacional, garantindo efetivamente a participação por meio de uma composição igualitária de seu colegiado. No caso da CES, embora ela seja formada por apenas doze membros, sendo um deles integrante do Executivo Federal, a alternância de mandatos a cada dois anos de metade dos conselheiros permite que se consolide uma composição plural em termos de região de origem na entidade. No entanto, somente as duas regiões mais bem sucedidas economicamente, segundo o IBGE (2008), Sul e Sudeste, são as que melhor foram representadas na Câmara além de serem as com maior número de IES e de alunos. As demandas das outras regiões precisam ser trazidas por esses conselheiros, para que se analise com mais segurança como caminha o ensino superior em cada uma delas, quais são as suas necessidades e quais estados precisam evoluir mais nesse nível educacional em termos de qualidade e atendimento à demanda.

### 2.3.3 Conselheiros da CES por tipo de instituição: pública/ privada

Esta categoria visa mostrar, de maneira sucinta, as instituições de origem dos 39 conselheiros, se são públicas ou privadas. No grupo “públicas” se enquadram as instituições de ensino superior mantidas pela federação, pelo estado ou pelo município, secretarias ou ministérios. No grupo “privadas” se incluem as instituições de ensino superior particulares ou comunitárias e associações da sociedade civil com ou sem fins lucrativos. Tal análise é significativa para averiguar se há pluralidade na composição da CES, ou seja, se os diferentes segmentos da sociedade civil são devidamente representados pelo colegiado, um dos pré-requisitos para consolidação da participação. Além disso, os dados são importantes para evidenciar a origem dos conselheiros, se eles realmente são oriundos dos grupos relacionados ao ensino superior do qual são encarregados de representarem. Esses dados foram obtidos, em sua maioria, por meio de informações disponíveis on line no Currículo Lattes dos conselheiros; apenas seis dos 39 não possuíam o cadastro eletrônico, de modo que as informações foram obtidas por outras fontes, mencionadas nas referências bibliográficas. A tabela a seguir mostra o número de conselheiros por instituição e por período de governo.

INSTITUIÇÃO/ GOVERNO	FHC	LULA	TRANSIÇÃO
<b>PÚBLICA</b>	7	10	6
<b>PRIVADA</b>	4	3	4
<b>AMBAS</b>	3	1	1
<b>39</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>11</b>

Tabela 5 – conselheiros por instituição de origem.

É possível notar, a partir dos dados acima, que a maior parte dos conselheiros é proveniente de instituições públicas, sejam governamentais ou de ensino superior, sendo sete representantes no governo FHC, dez no governo Lula e seis no período de transição entre os governos. Isso não significa que os interesses dos grupos privados não tenham sido representados: foram quatro no governo FHC, três no governo Lula e quatro no período de transição, além daqueles conselheiros que pertenciam tanto a instituições públicas quanto a instituições ou associações privadas: três no governo FHC e um no governo Lula e na transição. Com essa composição, a pluralidade da Câmara, objetivo almejado pelo Ministro da Educação Paulo Renato Souza ao instituir o CNE, se mostra mais garantida do que no período do CFE em que, conforme discutido no capítulo anterior, somente os interesses privados eram priorizados na formação do colegiado.

Dá a possível explicação para uma composição mais pública da CES, com vistas a minimizar as críticas que foram feitas nesse período. No entanto, é importante ressaltar que não havia em todas as fontes desses dados especificação sobre qual entidade havia indicado aquele conselheiro para compor a Câmara, nem constava essa informação no arquivo fornecido pelo CNE sobre os conselheiros. Contudo, é interessante analisar as reais instituições de origem dos membros, mesmo que talvez não tenham sido indicados por elas, mas por entidades de direito privado, pois elas também expressam interesses sendo representados na pessoa do conselheiro.

As entidades que aparecem no perfil pesquisado de cada conselheiro no período em que ele integrou a CES estão agrupadas na tabela abaixo, sendo que para cada conselheiro há mais de uma instituição atribuída, de acordo com pesquisa efetuada. Por isso, não será colocada a soma total no final da tabela, pois resultará num número maior do que o de conselheiros. É importante lembrar que, como não há dados disponibilizados para esta pesquisa que identifiquem o conselheiro por entidade indicadora, o quadro abaixo mostra apenas as origens institucionais de cada conselheiro, mas sem especificar qual delas de fato o recomendou para a Câmara no período entre 1997 e 2007.

<b>ENTIDADES NA COMPOSIÇÃO DA CES/ CNE</b>	<b>Nº</b>
<b>Órgãos públicos</b>	24
<b>Universidades Federais</b>	17
<b>Universidades Estaduais Públicas</b>	9
<b>Instituições com fins lucrativos</b>	6
<b>IES privadas (particulares, comunitárias, etc)</b>	9
<b>Conselhos, sociedades, academias e associações de grupos de interesse</b>	17
<b>Revistas de Pesquisa</b>	2
<b>Instituições privadas sem fins lucrativos</b>	8
<b>Organizações internacionais</b>	5

Tabela 6 – entidades na composição do colegiado da CES.

É possível notar a diversidade de entidades dos quais os conselheiros se originam. No entanto, a maior parte deles pertencia a órgãos e universidades públicas no momento em que assumiram seus mandatos na Câmara, embora talvez tenham sido indicados por outros tipos de instituição. Isso evidencia uma preeminência de membros públicos na composição do colegiado, mas sem indicar uma sub-representação de outros grupos de interesse da sociedade civil, como é possível notar nos campos “Conselhos, sociedades, academias e associações de grupos de interesse” e “Instituições privadas

sem fins lucrativos”. É interessante notar que muitos dos conselheiros pertenciam a universidades federais quando assumiram seus mandatos, um número bem superior ao de instituições privadas. Abaixo, seguem tabelas mais detalhadas sobre as entidades que compõem cada um dos campos do quadro. A descrição aprofundada sobre a origem dos membros do colegiado por governo será apresentada nos capítulos seguintes.

O primeiro quadro mostra as entidades referentes ao campo “Órgãos públicos” citadas nos dados dos conselheiros da CES.

Órgãos públicos	
MEC	12
CAPES	2
EMBRAPA	1
Secretarias de Educação	3
CNPQ	1
MCT	2
Outras secretarias municipais e estaduais	2
FAPESP	1

Tabela 7 – órgãos públicos na composição do colegiado da CES.

Os dados acima evidenciam uma proeminência do MEC na composição do colegiado, de modo que outros conselheiros, além dos membros natos, que são advindos do Ministério da Educação, já passaram de alguma forma por ele no período em que cumpriam mandato na CES. Ao total, foram doze menções ao MEC nas referências dos conselheiros, enquanto que o restante dos órgãos apresenta entre uma e duas citações, com destaque para as secretarias de educação, mencionadas três vezes.

O próximo quadro apresenta as universidades federais que foram mencionadas nos dados sobre os conselheiros eleitos para a CES.

Universidades Federais	
UFCE	1
UFRJ	3
UFMG	3
UFPE	2
UFJF	2
UFPR	1
UFABC	1
UFRS	1
UFPA	1
UFSCar	1
UFMS	1

Tabela 8 – universidades federais na composição do colegiado da CES.

É possível notar a diversidade de universidades federais pelos quais os conselheiros pertenciam no momento em que assumiram seus mandatos, sendo que a UFMG e a UFRJ foram as mais mencionadas nos dados. Há predominância das regiões Sudeste, com a UFRJ, UFMG, UFJF, UFABC e UFSCar, e Sul, com a UFPR, UFRS e UFSM. Já o Nordeste e o Norte foram os menos citados, sendo apenas três IES pertencentes às regiões, além da região Centro-Oeste, que nunca teve um representante de uma instituição sua no colegiado. Abaixo estão relacionadas as universidades estaduais que já foram, de alguma forma, representadas no colegiado da CES.

Universidades Estaduais Públicas	
UNB	1
USP	5
UNICAMP	1
UEFS	1
UNESP	1

Tabela 9 – universidades públicas estaduais na composição do colegiado da CES.

As três universidades estaduais paulistas já tiveram membros de seu corpo profissional presentes na Câmara, com destaque para a USP, com cinco menções nas referências. Mais uma vez, há prevalência da região Sudeste em relação às outras regiões na composição da CES.

Em seguida estão as instituições de ensino superior privadas dos quais alguns conselheiros pertenciam quando atuaram na Câmara.

IES privadas	
PUC	3
Universidade Gama Filho	1
UNIP	1
Universidade Estácio de Sá	1
UCAM	1
UNIBAN	1
UNISO	1

Tabela 10 – universidades privadas na composição do colegiado da CES.

A Pontifícia Universidade Católica merece destaque, por ter sido a mais mencionada dentre as IES privadas e por não visar fins lucrativos. É possível notar que poucos conselheiros provinham desse tipo de instituição, sendo um número reduzido de particulares, evidenciando ainda mais a prevalência de membros oriundos de instituições públicas na CES.

A próxima tabela fornece dados sobre os grupos da sociedade civil que tiveram integrantes na CES, não necessariamente indicados por eles próprios, mas que pertenciam a eles no período de mandato.

Grupos de interesse	
ABL	1
ABC	2
ABE	2
SBPC	2
CEBRAP	1
SBS	1
ANPOCS	1
Movimento Negro	1
CRUB	1
CONSEd	2
ABRUC	1
ANDIFES	1
ACAFE	1

Tabela 11 – outros grupos de interesse na composição do colegiado da CES.

Dentre os diferentes grupos da sociedade civil, chamados de grupos de interesse por constituírem entidades que visam objetivos específicos de uma determinada categoria social e/ou profissional sem fins lucrativos, é possível perceber que houve uma grande diversificação no número de membros advindos dessas entidades, com destaque para o Movimento Negro, que teve uma representante de seus ideais na CES. Houve a presença de membros de três academias brasileiras: de Letras, de Ciências e de Educação. Outras sociedades acadêmicas também foram representadas: ANPOCS, SBS e CEBRAP, com uma menção cada, e a SBPC, que teve dois integrantes como conselheiros na CES, não necessariamente indicados por ela. É interessante notar a presença de dois conselheiros provenientes do CONSEd, o Conselho Nacional de Secretários da Educação que, embora não seja uma organização pública, seus membros são integrantes do governo e que exercem cargos de confiança. O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Associação Brasileira de Reitores das Universidades Comunitárias (ABRUC), a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE) já tiveram um de seus integrantes como membro da Câmara de Educação Superior.

Os dois quadros seguintes representam as instituições que visam fins lucrativos e as revistas de pesquisa cujos membros já estiveram na Câmara de Educação Superior.

Instituições com fins lucrativos	
SB Consultoria Educacional	1
CESGRANRIO	4
DATABRASIL	1

Tabela 12 – instituições com fins lucrativos na composição do colegiado da CES.

Revistas de Pesquisa	
Revista Inteligência	1
Revista Brasileira de Pós-graduação	1

Tabela 13 – revistas de pesquisa na composição do colegiado da CES.

Apenas três instituições que visam lucro e duas revistas de pesquisa já foram representadas na CES, o que não significa que tenham indicado membros para composição do colegiado. Nota-se, a partir desta tabela, que poucos conselheiros possuíam vínculos com empresas privadas com fins lucrativos no momento em que exerceram seus mandatos na Câmara. Há que se destacar a CESGRANRIO, empresa que realiza processos seletivos, como vestibulares e concursos, para instituições tanto públicas quanto privadas, que já teve quatro de seus integrantes na composição do colegiado. A crise ocorrida no CFE parece ter influenciado, ainda que de maneira indireta, a formação do corpo de conselheiros do CNE de forma definitiva, uma vez que a maioria dentre eles era vinculada a instituições públicas quando foram escolhidos para a CES. Isso indica um esforço do Executivo federal de impedir a prevalência de interesses privados nas discussões e deliberações da Câmara, um dos motivos pelo qual o antigo Conselho de Educação foi esvaziado.

A próxima tabela mostra as instituições privadas sem fins lucrativos que já tiveram membros presentes na Câmara de Educação Superior do CNE.

Instituições privadas sem fins lucrativos	
CENPEC	1
Fundação Faculdade de Medicina	1
Instituto de Protagonismo Jovem e Educação	1
CIEE	1
IBAM	1
ABRINQ	1
Fundação Carlos Chagas	1
CEAT	1
Canal Universitário de São Paulo	1

Tabela 14 – instituições privadas sem fins lucrativos na composição do colegiado da CES.

Cada uma das instituições de direito privado que não visam obtenção de lucro mencionada acima já teve um de seus integrantes compondo o colegiado da CES. Há uma diversidade considerável de áreas, desde entidades da saúde, como a Fundação Faculdade de Medicina, até da comunicação social, como o Canal Universitário de São Paulo, que agrega canais de universidades públicas e privadas com a finalidade de gerar e transmitir informação. Duas das instituições estão voltadas para o mercado de trabalho: o CIEE e o CEAT, e uma voltada para pesquisas educacionais, o CENPEC.

Por fim, o quadro abaixo representa as organizações internacionais cujos membros estiveram na CES no período em que estavam vinculados a elas.

Organizações internacionais	
IPSA	1
UNESCO	1
ALBAN União Europeia	1
Universidade de Salamanca	1
OUI	1

Tabela 15 – organizações internacionais na composição do colegiado da CES.

É importante ressaltar que se trata de organizações relacionadas à educação, como a ALBAN da União Europeia, Organização Universitária Interamericana, a Universidade de Salamanca e a UNESCO, da ONU. Destaque também para a menção à Associação Internacional de Ciência Política (IPSA). Conforme será mostrado no tópico que discutirá a formação acadêmica dos conselheiros, a área das Ciências Sociais, que inclui Ciência Política, Sociologia e Antropologia, se mostra bem presente na composição do colegiado.

De acordo com Nunes, Barroso e Fernandes (2011), que elaboraram um quadro com as entidades que foram consultadas para composição do CNE entre 1995 e 2010, houve mudanças nessas listas entre os primeiros anos e o período 2004-2006:

Inicialmente, era majoritária a presença de entidades acadêmicas, embora se incluíssem associações representativas do segmento educacional. Entre 2004 e 2006, agregam-se entidades de representação profissional e de outros setores, além de sindicatos e as principais confederações (NUNES, BARROSO e FERNANDES, 2011, p.11-12).

No entanto, conforme será comprovado a seguir, poucas dessas instituições listadas como indicadoras de possíveis membros do CNE tiveram realmente representantes integrando o colegiado da CES. Muitas das entidades apresentadas acima, cujos integrantes da Câmara eram vinculados no momento em que assumiram seus mandatos, não estão entre as entidades que indicaram membros para o colegiado do Conselho:

Entidades consultadas, por ato ministerial	Portarias MEC						
	1.455/1995	Dec2000	31/2002	20/2004	20 e 20a	4/2006	234/2010
Academia Brasileira de Ciências	x	x	x	x	x	x	x
Academia Brasileira de Educação	x	x	x	x	x	x	x
Academia Brasileira de Letras - ABL				x	x	x	x
Academia Nacional de Medicina						x	x
Associação Brasil. Mant. das Faculdades Isoladas e Integradas - ABRAFI					x		
Associação Brasileira de Avaliação Educacional - ABAVE							x
Associação Brasileira de Educação - ABE					x		
Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED					x	x	x
Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo - ABEA						x	x
Associação Brasileira de Ensino de Biologia						x	x
Associação Brasileira de Ensino de Direito - ABEDI						x	x
Associação Brasileira de Ensino de Engenharia - ABENGE						x	x
Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior - ABMES				x	x		
Associação Brasil. Reitores de Universidades Comunitárias - ABRUC	x	x	x	x	x		
Associação Brasil.Reit.Universidades Estaduais e Municipais - ABRUEM	x	x	x	x	x		
Associação de Educação Católica do Brasil - AEC			x	x	x		
Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB						x	x
Associação Nacional das Escolas Técnicas - ANET					x		
Associação Nacional das Faculdades Integradas e Isoladas - ANAFISO					x		
Associação Nac. de Centros de Pós-Graduação em Economia - ANPEC						x	x
Associação Nacional de Cooperativismo Agrícola - ANCA					x		
Associação Nacional de Faculdades e Institutos - ANAFI					x		
Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores - ANAFI	x	x	x	x	x		
Associação Nacional de História						x	x
Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE	x	x	x	x	x	x	x
Associação Nac. de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED	x	x	x	x	x	x	x
Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia - ANPOF						x	x
Associação Nac. Pós-Graduação em Pesq. Ciências Sociais - ANPOCS						x	x
Associação Nacional de Pós-Graduandos - ANPG						x	x
Associação Nacional de Universidades Particulares - ANUP	x	x	x	x	x		
Associação Nacional dos Centros Universitários - ANACEU	x	x	x	x	x		
Associação Nac. dos Cursos de Graduação em Administração - ANGRAD						x	x
Associação Nac. Dirigentes de IFES - ANDIFES	x	x	x	x	x		
Associação Nac. pela Formação dos Profissionais da Educ. ANFOPE						x	x
Central Única dos Trabalhadores - CUT	x	x	x	x	x		
Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT	x	x	x	x	x		
Confederação Nacional da Agricultura - CNA	x	x	x	x	x		
Confederação Nacional da Indústria - CNI	x	x	x	x	x		
Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA					x		
Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN					x		
Confederação Nacional do Comércio - CNC	x	x	x	x	x		
Confederação Nacional do Transporte - CNT					x		
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE			x	x	x		x
Confederação Nac. Trabalhadores em Estabelec. de Ensino - CONTEE					x		
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG				x	x		
Conselho de Dirig. Centros Federais de Educ. Tecnológica - CONCEFET					x		
Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB	x	x	x	x	x		
Conselho Geral das Instituições Metodistas de Ensino - COGEIME			x	x	x		
Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSED	x	x	x	x	x	x	x
Federação Nacional das Escolas Particulares - FENEP					x		
Força Sindical	x	x	x	x	x		
Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação			x	x	x	x	x
Fórum dos Conselhos Municipais de Educação				x	x	x	
Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação				x	x		
Sindicato Nac. Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES	x	x	x	x	x		
Social Democracia Sindical - SDS	x	x	x	x	x		
Sociedade Brasileira de Física - SBF						x	x
Sociedade Brasileira de Matemática - SBM						x	x
Sociedade Brasileira de Psicologia - SBP						x	x
Sociedade Brasileira de Química - SBQ						x	x
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC	x	x	x	x	x	x	x
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES			x	x	x	x	x
União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME			x	x	x		
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME							x
União Nacional dos Estudantes - UNE	x	x	x	x	x	x	x

Tabela 16 – entidades consultadas para composição do colegiado da CES.  
Fonte: BARROSO E FERNANDES, 2011.

O quadro acima foi extraído do Documento de Trabalho nº 99 do Observatório Universitário, elaborado por Nunes, Barroso e Fernandes (2011) com dados sobre as entidades autorizadas por portarias do MEC a indicar membros para composição do colegiado da CES. A tabela inclui as portarias 42/2008 e 234/2010 do MEC; no entanto, como esses períodos não integram a delimitação temporal desta pesquisa (1997-2007), os dados referentes a esses documentos não serão analisados. Como se pode observar, apenas sete grupos sempre indicou membros: a Academia Brasileira de Ciências, Academia Brasileira de Educação, Associação Nacional de Política e Administração da Educação, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Conselho Nacional de Secretários da Educação, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a União Nacional dos Estudantes. As três primeiras portarias, que listaram as entidades que indicariam membros ao CNE, foram emitidas no governo FHC, sendo que nas duas primeiras haviam 22 grupos e, na terceira, 28. Já os outros quatro documentos, emitidos pelo MEC no governo Lula, o leque de entidades se ampliou: no primeiro, 34; no segundo, 46; no terceiro, 29 e, no último, 31. Portanto, em Lula, o presidente possuía listas que expressavam mais a pluralidade da sociedade civil para efetuar as nomeações, o que poderia tornar o colegiado mais representativo da realidade social ao longo das trocas de mandatos.

No entanto, dentre as entidades listadas por Nunes, Barroso e Fernandes (2011), apenas oito foram mencionadas nas referências utilizadas para averiguar a origem dos conselheiros que integraram a CES entre 1997 e 2007. São elas: Academia Brasileira de Ciências (ABC), Academia Brasileira de Educação, Academia Brasileira de Letras (ABL) – que começou a ser consultada em 2004, Associação Brasileira de Reitores das Universidades Comunitárias (ABRUC), Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSEd) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). É interessante notar que a ABRUC, a ANDIFES e o CRUB deixaram de ser consultados a partir de 2008. Tanto a ABC, a Academia Brasileira de Educação, o CONSEd e a SBPC sempre indicaram representantes para o colegiado da CES. A ANPOCS, entidade de origem de alguns conselheiros entre 1997 e 2007, somente foi autorizada a indicar membros a partir de 2008.

É possível notar que a sociedade civil que é passível de representação na CES é bem diversificada, expressando um esforço do MEC por reconhecer sua pluralidade e trazê-la para o espaço público. Há tanto os grupos de interesse específicos da área educacional, como associações acadêmicas, inclusive outros conselhos e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, quanto outros grupos mais gerais, como CUT, CGT, CNA, CNI, CNC, CNT, Força Sindical. Contudo, talvez para focar mais os conselheiros na área específica de sua competência, a lista foi restringida a partir de 2008. Sobre a exclusão de entidades não acadêmicas a partir de 2008, Nunes, Barroso e Fernandes (2011, p.12), afirmam o seguinte:

A Lei 9.131 admitiu a indicação de conselheiros por órgãos representativos da comunidade especializada e reservou a metade dos assentos para a mão presidencial, majoritariamente eleita. Esta, contudo, através de decretos infelizes, seguidos de portarias indefensáveis, transformou o CNE em órgão de representação de interesses, subtraindo ao Congresso seu papel monopólico e usurpando, desde o ponto de vista da lógica da representação, o poder disponível para a Presidência.

É possível notar que a escolha presidencial dos membros para a Câmara de Educação Superior do CNE não se limita às listas de entidades elaboradas pelo MEC com autorização para indicar representantes, o que justifica, mais uma vez, a análise do recrutamento dos conselheiros por período de governo. Contudo, a observação dessas listas e das entidades que de fato foram representadas na Câmara, é possível considerar o interesse do Executivo em fazer prevalecer no órgão seus interesses político-partidários, contrariando as premissas da criação do CNE, embora sua livre escolha de até metade dos membros esteja prevista no Regimento Interno.

#### **2.3.4 Conselheiros da CES por titulação acadêmica e área do conhecimento**

A última categoria a ser apresentada para caracterização do colegiado da CES diz respeito à divisão dos conselheiros por titulação acadêmica e por área do conhecimento em cada período de governo, incluindo a transição entre ambos. Tal análise é importante para mostrar quais áreas do conhecimento estão contempladas na CES, bem como se os interesses dos diferentes grupos por nível de formação são representados no órgão. A primeira tabela mostra o nível acadêmico dos conselheiros de acordo com o período de governo.

Titulação	FHC	LULA	TRANSIÇÃO	TOTAL
Pós-doutorado exterior	5	4	1	10
Doutorado Exterior	1	1	1	3
Doutorado Nacional	4	6	5	15
Mestrado	2	1	2	5
Especialização	0	1	1	2
Graduação	1	0	1	2
Nenhum/ não consta	1	1	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>39</b>

Tabela 17 – conselheiros por titulação na composição do colegiado da CES.

É possível notar que, tanto no período FHC quanto no governo Lula, é elevado o número de pós-doutores formados no exterior, assim como a quantidade de doutores formados em universidades nacionais ou no exterior nos dois governos e no período de transição. Isso demonstra um elevado nível acadêmico na composição da Câmara, sendo que a maior parte desses conselheiros formou-se em instituições públicas. Apenas dois conselheiros, um com mandato no governo FHC e outro no governo Lula, não apresentam formação acadêmica nos referenciais consultados. O número de conselheiros com mestrado, especialização e graduação é bastante reduzido, somando nove, apenas, entre 1997 e 2007, dos 39 conselheiros que passaram pelo colegiado no período. Desse modo, é possível notar que tanto Fernando Henrique quanto Lula priorizaram a escolha de membros dos mais altos níveis acadêmicos, especificamente com pós-graduação *stricto sensu*, o que sub-representa a pós-graduação *lato sensu* no contexto da CES. Fonseca (2011) aponta que a linguagem técnica de alguns conselheiros faz com que muitos outros silenciem, tornando o espaço mais um instrumento de dominação e também de legitimação governamental do que de participação popular, algo que pode acontecer no cotidiano da Câmara tendo em vista a formação acadêmica acima descrita. A tabela seguinte vai mostrar a distribuição dos conselheiros por área do conhecimento e por período de governo.

ÁREA	FHC	LULA	Transição	TOTAL
educação	4	1	2	7
engenharia	2	2	0	4
ciências sociais*	4	3	1	8
fonoaudiologia	1	0	0	1
filosofia/ teologia	1	2	0	3
medicina	1	0	2	3
psicologia	1	1	1	3
física	0	2	1	3
história	0	1	0	1
Integração da América Latina	0	1	0	1
administração	0	0	1	1
economia	0	0	1	1
química	0	0	1	1
estatística	0	0	1	1
nenhuma	0	1	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>39</b>

\*ciência política, antropologia e sociologia

Tabela 18 – conselheiros por área do conhecimento na composição do colegiado da CES.

É notável, tanto no governo FHC quanto Lula, que a maioria dos conselheiros é proveniente de duas áreas: educação e ciências sociais<sup>34</sup>. Conselheiros oriundos da área de humanas prevaleceram na composição da CES, sendo mais de vinte entre 1997 e 2007; o restante dos membros, menos da metade, pertenciam às áreas de exatas e biológicas. É interessante notar essa preeminência de membros formados na área de ciências sociais, especialmente pela presença de docentes da ciência política, pois indica que o processo de escolha no Executivo federal levou em conta a necessidade de especialistas em análise social no colegiado, assim como de membros com formação na área educacional, de modo a promover discussões mais aprofundadas sobre os temas que competem à Câmara. Por outro lado, outras áreas do conhecimento ficaram sub-representadas ao longo do período abrangido por essa pesquisa, mesmo sendo igualmente importantes para um debate mais plural no colegiado. Contudo, é relevante lembrar que a CES atua em conjunto com a SESu/MEC e com diversas comissões de especialistas formadas para analisar casos específicos.

### 2.3.5 Presidentes eleitos pelo colegiado

O quadro a seguir sintetiza os presidentes que foram eleitos para a CES, o período que exerceram mandato e o número de resoluções que assinaram.

<sup>34</sup> O campo “ciências sociais” engloba os formados tanto em ciências sociais como em antropologia, ciência política e sociologia.

<b>Presidentes da CES/CNE - 1997-2007</b>	<b>Período</b>	<b>Resoluções</b>
Éfrem de Aguiar Maranhão	1996-1997	7 resoluções
Hésio de Albuquerque Cordeiro	1998-1999	5 resoluções
Roberto Cláudio Frota Bezerra	1999-2001	4 resoluções
Arthur Roquete de Macedo	2001-2003	30 resoluções
Éfrem de Aguiar Maranhão	2004	6 resoluções
Edson de Oliveira Nunes	2004-2006	16 resoluções
Antônio Carlos Caruso Ronca	2006-2007	19 resoluções

Tabela 19 – presidentes eleitos por período de mandato e número de resoluções.

Segundo dados obtidos junto ao Setor de Informações do CNE, dos seis conselheiros que presidiram a CES entre 1997 e 2007, quatro deles compunham o colegiado no período de transição do governo FHC para o governo Lula. Dentre os presidentes, apenas Hésio de Albuquerque Cordeiro iniciou e encerrou seu mandato em FHC, produzindo cinco resoluções, e Antônio Carlos Caruso Ronca esteve na Câmara somente a partir do governo Lula, assinando dezenove resoluções. É possível notar, com essa informação, que o colegiado da CES, principalmente sua presidência, independe das trocas de governo, cumprindo o disposto no Regimento Interno, embora eles sejam diretamente escolhidos e nomeados pelo presidente. Porém, a permanência de membros na CES de um governo para o outro pode significar que há baixa rotatividade na composição de seu colegiado, o que desfavorece a participação, uma vez que são somente doze membros para representar e atender as demandas de diversos grupos da sociedade civil. O melhor para assegurar uma participação mais abrangente seria a proibição de reeleição, como já preconizava a MP 661/1994, que foi alterada várias vezes até chegar à sua versão da Lei fundadora no CNE, em que há uma possibilidade de recondução.

Analisando a tabela, é possível observar que os conselheiros que mais assinaram resoluções foram Arthur Roquete de Macedo e Antônio Carlos Caruso Ronca, sendo que o primeiro atuou na elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação. Roberto Cláudio Frota Bezerra foi o que assinou menos resoluções: apenas quatro, pois no período em que ele presidiu a Câmara houve um ano em que o órgão não produziu nenhuma resolução, a saber, 2000, pelos motivos já levantados anteriormente. Éfrem de Aguiar Maranhão, primeiro presidente eleito, assinou treze resoluções ao todo, sendo sete em seu primeiro mandato e seis num período de dois meses que assumiu a presidência em 2004. Os textos das resoluções apresentam

diferenças de um presidente para o outro; contudo, esses “estilos”, que expressam posturas perante alguns temas, serão descritos nos capítulos seguintes.

Encerrada essa síntese preliminar dos principais aspectos da Câmara de Educação Superior, que englobou tanto sua produção normativa quando o recrutamento de seus conselheiros sob diversos âmbitos, é possível afirmar, com base nos dados apresentados, que a CES consolida parcialmente a participação da sociedade civil: ao olharmos para os principais temas por ela abordados, podemos afirmar que consolida, mas ao olharmos para a composição do colegiado por região/estado e por titulação/área do conhecimento, nota-se que há sub-representação de alguns grupos, assim como na categoria “tipos de instituição”, que evidenciou que a maioria dos conselheiros entre 1997-2007 eram vinculados a entidades públicas quando exerciam seus mandatos. A análise prossegue nos capítulos seguintes, que efetuam de maneira mais minuciosa um estudo dos pareceres (selecionados conforme já mencionado neste capítulo), resoluções e dos conselheiros eleitos por governo, tendo como pressuposto o contexto político em FHC e em Lula para melhor compreensão de sua atuação.

### **CAPÍTULO 3 - A EDUCAÇÃO NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1997-2002): AS DISCUSSÕES DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO CNE**

Este capítulo se concentra em atender o objetivo central deste trabalho e o primeiro dos objetivos específicos, que consiste em caracterizar a importância e influência das discussões dessa Câmara à luz das políticas adotadas para o Ensino Superior no período delimitado. Para tanto, no tópico inicial deste capítulo será apresentada uma análise política do governo de Fernando Henrique Cardoso durante o período abrangido por essa pesquisa, seguida pela apresentação dos resultados obtidos por esta pesquisa, compreendendo os pareceres, resoluções e o recrutamento de conselheiros entre 1997 e 2002.

O mandato de FHC iniciou-se em 1995, no mesmo ano em que o Conselho Nacional de Educação substituiu, após longas discussões na época, o Conselho Federal de Educação, pelas razões já expostas no primeiro capítulo. Em 1996 a Câmara de Educação Superior iniciou seus trabalhos, que serão comentados sucintamente; o ano seguinte, 1997, é o ponto de partida desta pesquisa, pelos motivos já explicitados na introdução e nos capítulos anteriores. Em 1998, FHC foi reeleito por mais quatro anos para ocupar a Presidência da República, encerrando definitivamente sua experiência no Poder Executivo em dezembro de 2002.

Como a nomeação dos membros para o Conselho Nacional de Educação é feita pelo Presidente da República, é pertinente relacionar a produção normativa da Câmara de Educação Superior relativa ao período de governo, uma vez que essa escolha pode influenciar na tomada de decisões e nas opiniões expressas pelos conselheiros nos documentos. De igual importância é analisar quem são os conselheiros recrutados e os presidentes eleitos para a CES, traçando seu perfil de origem para averiguar se a Câmara consolida a participação da sociedade civil nesse espaço público.

Em síntese, este capítulo está dividido em quatro partes: As políticas educacionais do governo FHC; Produção normativa da CES/CNE: resoluções emitidas e seus pareceres entre 1996 e 2002; Produção normativa da CES/CNE: outros pareceres emitidos entre 1996 e 2002; Análise do colegiado da CES/CNE.

### **3.1 As políticas educacionais do governo FHC (1995-2002)**

O contexto político em que Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do Brasil em 1995 é marcado, segundo Sallum Jr. (1999), pelo desmanche do nacional-desenvolvimentismo, em que o Estado se constituía como o grande organizador da sociedade e da economia nacional. Com as mudanças no cenário econômico mundial e com a ampliação da participação popular na transição para a democracia, seu poder de influência sobre essas áreas foi se desgastando, de modo que o neoliberalismo ganhou certo espaço nesse contexto. No entanto, ainda restaram vertentes da ideologia nacional-desenvolvimentista, principalmente as organizações que se vincularam à Central Única dos Trabalhadores, que defendiam a estatização e a nacionalização. “De fato, apesar de decadente, o modelo nacional-desenvolvimentista – é verdade que permeado por conquistas democratizantes – foi juridicamente consolidado através da Constituição de 1988” (SALLUM JR, 1999, p.27).

No entanto, de acordo com Gama Neto (2011), FHC recentralizou a capacidade da União de realizar políticas macroeconômicas estáveis. A abertura para os espaços participativos e a sua institucionalização também contraria em partes a idéia de um governo puramente neoliberal, visto que o Estado se abre para as demandas da sociedade civil, permitindo uma co-governança participativa. Além disso, em muitas circunstâncias o governo tem antecipado as demandas sociais, “pulando” a etapa da reivindicação popular na elaboração e execução de políticas públicas. Esse contexto tem muita influência na área educacional, de modo que é preciso compreendê-lo para chegar a uma análise mais consistente das políticas efetuadas para o ensino superior no governo de FHC. Tendo em vista essa discussão sobre o nacional-desenvolvimentismo, é questionável a postura da literatura educacional apresentada no capítulo anterior, que atribui o ideário neoliberal a todas as políticas educacionais executadas tanto por FHC quanto por Lula.

De acordo com Sallum Jr (1999), o legado de FHC iniciou-se já em 1994 com o Plano Real, e suas principais decisões políticas foram dedicadas a acabar com qualquer resquício da “Era Vargas”, na tentativa de encontrar saídas para a crise econômica pelo qual o país passava. Isentando-se de responsabilidades empresariais, o Estado deveria dedicar-se mais a efetivação de políticas sociais e aprofundar suas relações internacionais, especialmente com os países do Mercosul. Embora Sallum Jr. (1999) reconheça na política brasileira da década de 90 as duas vertentes principais do

liberalismo, a saber, o neoliberalismo e o liberal-desenvolvimentismo, ele afirma que o “fundamentalismo neoliberal” predominou nas decisões do primeiro mandato de FHC “[...] como a forma mais segura de preservar a estabilidade dos preços, produzir prestígio político difuso para o governo e, conseqüentemente, maior controle sobre a atuação dos agentes e sobre os resultados obtidos nas várias arenas de disputa política” (SALLUM JR., 1999, p.44). Já no segundo mandato, houve uma mudança de curso em direção ao liberal-desenvolvimentismo, em que o Estado não se isenta totalmente de sua influência político-econômica.

Ao analisar as políticas sociais de Fernando Henrique Cardoso, Draibe (2003) afirma que o nosso sistema de proteção social foi construído sobre as bases do Estado nacional-desenvolvimentista, mas que sofreu as influências das reformas dos anos 90, que visaram desmanchá-lo. Ela aponta que a proposta de campanha de FHC para a política social consistia em garantir o direito social, promover a igualdade de oportunidades e proteger os grupos vulneráveis, sem inserir programas de impacto social. “Seu núcleo [...] é constituído por três conjuntos ou eixos de programas – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza –, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo” (DRAIBE, 2003, p.73). Dentre os três grupos de programas, o primeiro foi priorizado, abrangendo áreas como educação, saúde, previdência social, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social. Na proposta de campanha de 1998 de FHC, os serviços sociais básicos de vocação universal e responsabilidade pública foram organizados por área de atuação (urbana/rural) e público-alvo. Outra mudança apontada por Draibe (2003) como importante para esse segundo mandato diz respeito ao programa de enfrentamento da pobreza, que passou a enfatizar a transferência direta de renda para famílias pobres como a melhor saída para alcançar a igualdade de oportunidades. Diante disso, é possível notar que o segundo mandato de FHC não pode ser caracterizado exclusivamente pelo neoliberalismo, visto que há a retomada de princípios nacional-desenvolvimentistas em sua estratégia de ação, orientada pela “focalização dentro de programas universais” para melhorar seu impacto redistributivo.

Na área da educação do governo Fernando Henrique, reformas parciais ocorreram no ensino fundamental e foram iniciadas na educação infantil e no ensino médio (DRAIBE, 2003). Desse modo, não houve políticas educacionais substantivas para o ensino superior introduzidas ou reformadas entre 1995 e 2002 pelo presidente

FHC, além de uma reforma normativa, que futuramente resultaria em políticas públicas. Contudo, a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases e do Plano Nacional de Educação, que serão discutidos a seguir, abriu espaço para que o governo e a sociedade discutissem quais as metas e rumos que a educação superior deve tomar. Além disso, o Ministro da Educação escolhido por FHC, o economista Paulo Renato Souza, ex-reitor da UNICAMP, reconhecia o cenário da educação superior no início de seu mandato:

Nos cursos de graduação concentra-se a maior parte dos problemas de qualidade de nosso sistema de ensino superior: 60% de todos os alunos universitários de graduação frequentam instituições privadas, boa parte delas de qualidade altamente discutível (FOLHA DE SÃO PAULO, 26/03/1995).

Draibe (2003) também aponta um aumento na participação por conta dos conselhos nacionais e locais, fato que deve ser levado em conta: abriu-se o Estado ao controle social, o que trouxe a necessidade de maior *accountability*, porém, esse controle foi institucionalizado, ou seja, a participação foi absorvida na estrutura do Poder Executivo. Para a educação superior, a reabertura do Conselho Nacional de Educação, substituto do Conselho Federal de Educação, extinto por Itamar Franco ao serem denunciados na mídia atos corruptos praticados por seus membros, é realmente algo significativo: os Conselhos Estaduais não eram preparados para absorver todas as demandas deste nível de ensino, que deveria ser regido em nível nacional. Além disso, a colocação da participação da sociedade civil como prerrogativa na composição e na atuação do novo Conselho foi algo inovador e necessário no cenário político da época, conforme discutido no primeiro capítulo. Ao mesmo tempo em que o Estado controlaria o Conselho para que não ocorressem os mesmos problemas do anterior, a sociedade civil poderia se manifestar através de consultas e também por meio da indicação de membros para compor seu colegiado. Desse modo, visava-se garantir mais transparência nos atos e processos relativos ao ensino superior no Brasil.

Durante os dois mandatos de FHC na presidência e de Paulo Renato Souza no Ministério da Educação (1995-2001), foram tomadas importantes decisões para a área da educação, com a aprovação de documentos e diretrizes estruturais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF - Lei nº 9.424/1996), e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/ 2001), além de substituir o Conselho Federal de Educação pelo Conselho Nacional de Educação, nas circunstâncias já detalhadas nos capítulos anteriores. Por conta da implantação dessas medidas reestruturadoras da educação nacional, com vistas a reorganizá-la no novo

cenário social e político democrático do país, não foram efetuadas grandes políticas sociais para a educação superior, conforme afirmado anteriormente. No entanto, uma das discussões mais enfatizadas no que diz respeito especificamente ao ensino superior no início do governo FHC era a instituição de um exame nacional para avaliar a qualidade dos cursos de graduação, a ser realizado pelos alunos, o que gerou muita polêmica. O próprio Ministro Paulo Renato Souza foi à mídia para defender a ideia na época, escrevendo sobre o tema em artigo para a “Folha de São Paulo”. A dificuldade na realização deste tipo de exame era a escolha de indicadores adequados, que não prejudicassem o aluno, mas que tão somente avaliassem a qualidade do curso que ele frequentou. Além disso, nesse processo de avaliação o Ministro reconhece a diversidade do sistema educacional, que não é composto unicamente por universidades, mas também por instituições que visam apenas a qualidade do ensino, de modo que a avaliação não pode ser baseada num tipo único de IES:

A avaliação na graduação é muito complicada pela dificuldade de construir indicadores objetivos, que resistam a interpretações subjetivas, que, frequentemente, causam polêmica e dão margem ao favorecimento desta ou daquela instituição. Alguns indicadores indiretos — a relação professor/aluno, o tempo médio de graduação, a frequência dos alunos, as taxas de evasão escolar etc — podem e devem ser utilizados. Outros, entretanto, como a produção científica da instituição, têm relação muito indireta com a qualidade dos cursos de graduação. O que interessa saber é, finalmente, o que o aluno apreendeu (FOLHA DE SÃO PAULO, 26/03/1995).

Paulo Renato Souza demonstrou preocupação com a questão do acesso, da organização acadêmica e da qualidade dos cursos, uma vez que não basta apenas expandir vagas sem levar em conta a estrutura da IES e se ela é adequada para formar profissionais daquela área de maneira consistente. Portanto, a expansão de vagas por meio de políticas sociais não foi a meta principal do governo, mas avaliar em que condições estava a oferta de educação superior e como melhorá-la, alterando as estruturas do sistema de ensino. A literatura educacional apresentada no capítulo anterior apontou como um problema o anseio de instituições privadas em se tornarem universidades para poderem criar elas mesmas e extinguir seus cursos; o governo FHC já pensava em como resolver essa questão quando entrou no poder, pois uma das acusações feitas ao CFE era a de aprovar indiscriminadamente cursos de graduação sem investigar de maneira adequada a capacidade das IES privadas de os executarem com qualidade, visando favorecê-las para obter benefícios. Ao justificar a necessidade de um exame nacional que meça a qualidade dos cursos de graduação, o Ministro expressou essas preocupações:

A febre por transformação de faculdades em universidades, que vem assolando o país, constitui-se numa tentativa de ganhar a autonomia garantida pela Constituição e com isso a possibilidade de livrar-se da supervisão governamental e de expandir quase sem limites os seus cursos de graduação. O poder público precisa contar com instrumentos objetivos de avaliação para coibir os abusos e proteger a população contra a verdadeira exploração que, infelizmente, ocorre em muitas instituições (FOLHA DE SÃO PAULO, 26/03/1995).

Para além dessa discussão sobre um exame nacional de cursos, Pinto (2002) destaca a participação do Brasil na “Conferência de Educação para Todos”, em 1990, financiada pelo Banco Mundial, pela UNESCO e pelo UNICEF, como um determinante das políticas educacionais desenvolvidas por FHC. A Conferência, que resultou na “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, preconizou a “priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade” (PINTO, 2002, p.110). A universalização do acesso ao ensino básico deveria ser subsidiada pela elaboração de um plano decenal para a educação, que foi discutido no Brasil durante a “Semana Nacional de Educação para Todos” e registrado no “Compromisso Nacional de Educação para Todos”, em 1993, que orientaram a redação desse plano decenal.

Esses fatos explicam boa parte das políticas educacionais adotadas por FHC e por Paulo Renato Souza entre 1995 e 2002. O referido plano decenal para a educação foi efetuado, embora tenha se tornado lei somente seis anos depois do início do mandato. Houve uma priorização da Educação Básica em detrimento da Educação Superior, cujas metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (2001) não foram nem de longe atingidas. Draibe (2003) também aponta que as mudanças nas políticas públicas para educação ocorreram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso somente no segundo ciclo de reformas sociais do seu primeiro mandato, limitando-se ao ensino fundamental, embora tenha sido iniciada no ensino infantil e no médio. A explicação dada pela autora para a esse fato se vincula à “original descentralização federativa” e à ausência de atores unificados em nível nacional, de modo que não houve pressão social suficiente para a implantação de mudanças significativas. É importante ressaltar que Draibe (2003) não leva em consideração em sua análise as alterações conseqüentes da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que será comentada a seguir.

A referida LDBEN/1996 prevê como dever do Estado várias obrigações, como prover o ensino fundamental gratuito, mas não aponta em seu artigo 4º nenhuma

obrigação direta com o ensino superior, colocando-o apenas indiretamente, de modo que o Estado deve garantir “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Além dessa citação não há outra menção ao ensino superior neste artigo, o que demonstra a pouca obrigação atribuída ao Estado pela lei-base da educação. Já no Capítulo IV, específico da educação superior, o documento começa apontando suas finalidades, sendo a primeira relacionada ao espírito científico, ao pensamento reflexivo e à criação cultural, que devem ser estimulados e aprimorados por esse nível de ensino, o que, logo de início, demonstra seu papel protagônico na sociedade. A segunda e a terceira finalidade dizem respeito à formação dos estudantes, que devem ser preparados para se inserirem no mercado de trabalho, mas também para contribuírem no desenvolvimento da sociedade brasileira, possibilitando a compreensão do seu contexto por meio da pesquisa científica. Esse constitui um ponto importante: o governo demonstra, com isso, que sua compreensão do ensino superior não se restringe a objetivos profissionais, mas que ele deve estar estreitamente ligado à realidade nacional para que seja pleno. As finalidades IV, V, VI e VII confirmam essa necessidade de vínculo com a realidade presente: preconiza-se a divulgação dos conhecimentos adquiridos em meios de comunicação e por meio de projetos de extensão e o estímulo a pesquisas relacionadas aos problemas atuais em nível nacional e regional. Até então, não há traços de ideias puramente neoliberais para a educação superior na LDB elaborada por Fernando Henrique Cardoso. O simples fato de a oferta de ensino ser ministrada tanto por instituições públicas quanto por privadas não é argumento suficiente para generalizar e afirmar que FHC impôs o neoliberalismo sobre a educação superior.

Segundo a LDBEN/1996, a autorização, reconhecimento e credenciamento devem ter prazos limitados, podendo ser renovados após nova avaliação. Porém, não há o detalhamento sobre quem efetuará esse processo; essa competência foi posteriormente delegada à Câmara de Educação Superior do CNE, em seu Regimento Interno, visto que a LDB apenas menciona no inciso primeiro do artigo nono a existência do CNE no contexto da organização educacional, sem especificar suas atribuições. Em relação à questão do acesso, a LDB preconiza a necessidade de oferta de cursos noturnos de graduação nos mesmos padrões dos diurnos, enfatizando a obrigatoriedade desta disposição para as instituições públicas. Desse modo, houve preocupação em garantir aos alunos que precisam trabalhar durante o dia um ensino superior gratuito e de qualidade. Essa medida também distancia o governo FHC do neoliberalismo, visto que

a LDB não desobriga as IES públicas do ensino noturno, algo que poderia ter sido indiretamente “delegado”<sup>35</sup> às IES privadas.

O artigo 52 da LDBEN/1996 define o que é universidade: “[...] instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”, devendo ter um terço de seu corpo docente com pós-graduação *stricto sensu* e em regime de tempo integral. O documento dá relevância à prerrogativa institucional da autonomia universitária, detalhando suas atribuições. Uma das competências da CES do CNE já analisada no primeiro capítulo é também mencionada na LDB, que diz respeito ao registro de diplomas: somente as universidades podem efetuar registros, de modo que as não universitárias devem fazê-lo em IES indicadas pelos conselheiros. A União deve assegurar, de acordo com o artigo 55 da LDBEN/ 1996, recursos para manutenção e desenvolvimento das IES por ela mantidas, ponto que confirma a não-isenção do Estado na gestão de FHC em áreas como a educação durante seu mandato, de modo que não se pode imprimir o rótulo de “neoliberal” a todas as políticas efetuadas em seu governo. O referido capítulo da LDB, que trata da educação superior, não dispõe sobre outros tipos de instituição universitária além das universidades. O único ponto mencionado diz respeito à extensão das atribuições de autonomia universitária a IES que “[...] comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público” (BRASIL, 1996, art.54 § 2º). Essa atribuição é conferida aos centros universitários, posteriormente definidos pelo Decreto 2.207 de abril de 1997. Portanto, a LDB se mostra pouco esclarecedora quanto à organização acadêmica do ensino superior, que teve de ser mais bem detalhada em documentos como o Decreto mencionado acima. De modo geral, as IES públicas devem obedecer, de acordo com a LDB, ao princípio da gestão democrática, com órgãos colegiados deliberativos compostos pelos segmentos da comunidade institucional, local e regional, porém, os docentes devem ocupar 70% das cadeiras dessas instâncias. A escolha dos reitores vice-reitores das universidades federais já havia sido determinada pela lei 9.192/1995, anterior à LDB, que determina sua nomeação pelo Presidente da República.

A LDB/1996 também consolida o ensino a distância no primeiro parágrafo do artigo 80: “A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será

---

<sup>35</sup> Colocamos entre aspas o termo “delegado” pois a possível desobrigação da oferta noturna nas IES públicas teria como consequência um aumento das matrículas nas instituições particulares, que enxergariam nesse cenário uma boa oportunidade de mercado.

oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União” (BRASIL, 1996, art. 80). Esse credenciamento passa primeiro pela Câmara de Educação Superior, que emite parecer, sendo que este deve ser homologado pelo Ministro da Educação para que tenha força normativa. A partir de 1997, nota-se um crescimento considerável no ensino a distância, com vistas a atender déficits de educação superior em algumas regiões do país, especialmente em instituições públicas, de acordo com a análise dos pareceres que será apresentada neste capítulo.

Segundo Pinto (2002), a elaboração da LDB/1996 foi efetuada às pressas pelo MEC, por meio de uma manobra política do Senado, substituindo um projeto discutido na Câmara. Sua aprovação sem qualquer veto presidencial foi uma demonstração da concordância entre Executivo e Legislativo na época. Pinto (2002) acrescenta que o governo FHC gastou o dobro com encargos e juros da dívida pública do que com a educação (4,2-4,5% do PIB), que possui embasamento constitucional para a destinação de recursos. No entanto, mesmo com essa diferença nos gastos apontada por Pinto (2002), Draibe (2003, p.89) defende que

[...] as orientações reformistas do governo, no período de 1995 a 2002, não se pautaram por diretrizes privatizantes dos serviços públicos. Em nenhum plano das inovações institucionais registrou-se um recuo do Estado. Ao contrário. Indicadas nas propostas gerais, as inovações e as alterações implementadas nos serviços sociais públicos e universais visaram a aperfeiçoamentos, reforços, aumento do seu impacto redistributivo, melhoras de eficácia, não a sua substituição ou privatização.

A citação acima traz uma observação muito importante: ao contrário do que a literatura sobre o ensino superior coloca, o Estado não recuou em nenhum momento no governo de FHC, a ponto de privatizar políticas sociais como a educação. Houve sim limitações em termos qualitativos nas reformas educacionais, que se concentraram na educação básica, mas isso não significou uma delegação do papel do governo nessa área. Além disso, conforme já comentado, a necessidade de mensurar a qualidade das instituições já criadas e em funcionamento tornou-se prioridade para o Ministério da Educação no mandato de Paulo Renato Souza. Por conta disso, e não por uma possível “privatização”, o acesso ao ensino superior permaneceu restrito à elite, não alterando o quadro discente desde sua formação na década de trinta. O próprio Plano Nacional de Educação de 2000 apontou que o Brasil apresentava, dentre os países latino-americanos, um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo levando em conta o setor privado. A porcentagem de alunos entre 18 e 24 anos matriculados neste nível de

ensino no Brasil era inferior a 12%, enquanto que em outros países como Bolívia, Venezuela e Chile esse índice ultrapassava 20%.

O aumento da demanda por vagas por conta de fatores demográficos, de exigências do mercado de trabalho e do número crescente de matrículas e conclusões do Ensino Médio principalmente na rede pública (ou seja, alunos de camadas mais pobres) levou o Estado a pensar em soluções para a ampliação do acesso ao ensino superior, tendo em vista a necessidade de inserir uma parcela maior da população entre 18 e 24 anos nesse nível educacional. Por isso, essas questões entraram na elaboração do Plano Nacional de Educação, iniciada em 1996, com o I Congresso Nacional de Educação (CONED) em Belo Horizonte (UFMG) e concluída com sua aprovação pela Lei 10.172/01, no governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Pinto (2002), a proposta de um Plano Nacional de Educação discutida de forma democrática pela sociedade civil no II CONED (1998), foi suprimida, mais uma vez, como ocorrera com a elaboração da LDB/ 1996, por um projeto alternativo do governo. Nele foram propostas metas que visavam melhorar a educação como um todo, de modo que, a partir delas, foram desenvolvidas políticas públicas tanto no final do governo FHC quanto no governo de Luís Inácio Lula da Silva, principalmente.

Os anos 2000 e 2001 foram voltados de maneira mais intensa para a discussão do Plano Nacional de Educação (PNE), que teria validade de dez anos e que estabeleceria metas qualitativas e quantitativas para efetuar melhorias no ensino básico e superior brasileiro, tendo em vista a necessidade de inserir uma parcela maior da população de jovens nesse nível educacional. Isso pode ser um fator explicativo para a queda na emissão de pareceres e para a ausência de resoluções em 2000 da Câmara de Educação Superior, de modo que o órgão poderia estar ocupado com seminários e discussões, de modo a contribuir com a elaboração do PNE. A seguir, serão abordadas as metas do PNE que dizem respeito à expansão do acesso às instituições de ensino superior.

O governo reconheceu, na virada para o século XXI, os desafios colocados para a educação superior, sendo o principal deles a ampliação do acesso, porém, de forma democrática. No PNE (2000) essa questão é enfatizada: “Deve-se planejar a expansão [da educação superior] com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação”. O Plano também aborda a importância do setor privado, reconhecendo sua responsabilidade pela oferta da maior parte das vagas na educação superior, e ressalta a necessidade de expansão das universidades públicas para atendimento de alunos

carentes e para intensificar a realização da pesquisa, da qual já se responsabiliza por mais de 90%.

Diante dos problemas identificados na educação superior, o governo de Fernando Henrique Cardoso, no Plano Nacional de Educação redigido em 2000, estabeleceu como primeira meta colocar 30% dos jovens entre 18 e 24 anos nas instituições de ensino superior até 2011. Para alcançar tal meta, existiam dois caminhos principais a serem seguidos: fortalecer e ampliar as instituições públicas, em sua maioria universidades que, segundo o próprio PNE (2000), “não podem prescindir do apoio do Estado”, e/ou apoiar e investir nas instituições particulares de ensino superior, cuja finalidade, diferentemente das filantrópicas, confessionais e comunitárias, reside em servir ao mercado, transformando a educação em mercadoria e os alunos em consumidores. A segunda meta do PNE de 2000 previa: “Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior”. No entanto, o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou essa meta, de acordo com o que consta na Lei 10.172/01, que aprovou o PNE. Além desses objetivos, existem mais quatro metas no Plano relacionadas à ampliação do acesso. A terceira meta estabelecida consistia em diminuir as desigualdades na oferta de educação superior entre as regiões do Brasil por meio da expansão das instituições para esses lugares em que elas são escassas.

A quarta meta do PNE se relacionava com a consolidação de um amplo sistema de educação à distância, tornando-o um recurso para o atendimento de cursos presenciais e regulares. O ensino à distância possui seus prós e contras: um ponto favorável diz respeito à ampliação do acesso, pois nesse caso o estudante também não precisaria se deslocar frequentemente ou definitivamente para cursar uma graduação. Porém, realizar um curso à distância implica em ter acesso irrestrito à internet, de modo que o não cumprimento dessa exigência poderia prejudicar o bom andamento do aprendizado. Além disso, os cursos presenciais, principalmente nas universidades e centros universitários, articulam ao ensino a prática da extensão e/ou da pesquisa, pilares fundamentais previstos constitucionalmente que garantem uma formação mais completa e humanizada, pontos que não são abrangidos pelo ensino à distância.

Já a décima terceira meta trata da ampliação de cursos noturnos com vistas a diversificar e expandir a oferta de ensino, especialmente para alunos-trabalhadores. Essa também seria uma boa forma de democratização do acesso, pois muitos estudantes

precisam trabalhar para arcar com os gastos do curso, de modo que uma graduação no período diurno dificulta a conjugação do horário de aulas com outras atividades. A meta vigésima sexta propõe a ampliação do crédito educativo, com vistas a atender pelo menos 30% da população matriculada no setor particular. O crédito educativo é uma boa medida de ampliação das vagas, porém, de caráter paliativo. Deve buscar atender a demanda por determinados cursos em regiões em que não existem instituições públicas ou cujas instituições não possuem as graduações procuradas, visto que, de acordo com Ristoff (2008), a expansão do acesso de forma democrática e priorizando a qualidade é indissociável dos *campi* públicos. Portanto, a ampliação de crédito em instituições privadas deve ocorrer em caráter provisório até que se amplie a oferta de vagas públicas. Contudo, esta meta também foi vetada pelo presidente com aprovação da Lei 10.172 em 2001.

A partir desses quatro objetivos principais (visto que duas metas foram vetadas pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso) estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação de 2000 visando a ampliação do acesso ao ensino superior, é possível passar à análise das políticas públicas implantadas. Segundo Pinto (2002), a estimativa de alunos a serem atendidos no ensino superior, de acordo com as metas do PNE, era de apenas 7.000 em dez anos. Para o autor, a execução do Plano ainda no governo FHC só teve aspectos negativos, principalmente por conta da falta de investimentos, que é apontada por ele:

Uma rápida análise das metas apresentadas mostra com clareza a postura adotada pelo Executivo diante do projeto aprovado pelo Congresso Nacional: vetar todos os mecanismos que viabilizariam financeiramente, sem um comprometimento maior da qualidade, o atendimento das metas ali estabelecidas. Assim, de uma forma geral, foram vetados todos os itens que implicassem um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com ensino no Brasil (PINTO, 2002, p.123).

Contudo, Pinto (2002) não leva em conta que, embora fosse necessário expandir o número de vagas, como apontou o PNE (2000), a qualidade da oferta já existente precisava ser mensurada e o sistema reorganizado, algo de não aconteceria de forma fácil e rápida. A partir desse reordenamento então seria viável estabelecer metas reais para a educação superior, tanto de expansão do sistema público com qualidade quanto de distinção das finalidades de cada tipo de IES. Desse modo, o governo FHC e o Ministro Paulo Renato Souza se mostraram primeiramente preocupados com a qualidade do ensino superior, porém sem ignorar a necessidade de atender demandas regionais de vagas. O papel da Câmara de Educação Superior nesse contexto, tanto na

qualidade de receptor das propostas de cursos presenciais e a distância quanto de intérprete das dúvidas que surgiram em relação à LDB/1996 é notável, conforme será apresentado nos neste capítulo. No entanto, é importante lembrar que o Executivo limitou as atividades da CES ao longo do governo FHC, por meio dos Decretos 2.207/1997, 2.306/1997 e 3.860/2001. Este último, que revoga os anteriores, retira da CES a responsabilidade de processos de autorização, credenciamento e credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos e escolas superiores, não alterando para universidades e centros universitários. Segundo Silva (2005), a justificativa do MEC era que essa mudança libertou a CES do acúmulo de funções, para que pudesse realizar sua função normativa. No entanto, para o autor, na verdade o que aconteceu foi o seguinte:

[...] diante da organização e de pressões dos empresários do ensino superior, [o MEC] alterou seu projeto para o CNE, ao retirar dele as deliberações sobre as instituições não-universitárias, foco importante de tensões. Se, inicialmente, o CNE constituiu-se em espaço de fortalecimento das políticas educacionais para a educação superior do governo, contraditoriamente, com a articulação da iniciativa privada e o aumento de seus representantes no interior do CNE, este lócus passou a resistir à implantação de mecanismos de controle e avaliação do ensino superior no país criado pelo governo. Esse fato pode ser observado, de um lado, pelos elevados números referentes à criação de instituições e de cursos superiores e, de outro, pelo não fechamento de nenhum curso avaliado negativamente pelo Provão, apesar do tão propalado rigor do MEC nesse processo de avaliação (SILVA, 2005, p.92).

Em 1998, o Presidente Fernando Henrique Cardoso incluiu um parágrafo único no artigo 2º da Lei 9.131, por meio da Lei 9.649, que limita essas funções deliberativas da Câmara:

No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o credenciamento de universidade ou de instituição não-universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não-universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, após parecer do Conselho Nacional de Educação.

Isso significa que a Câmara de Educação Superior deve se pronunciar por meio de pareceres sobre esses temas, porém, perde sua capacidade deliberativa, visto que as autorizações para as universidades e o reconhecimento de cursos e habilitações federais se efetivam somente com a concordância do Executivo, seja o Ministro da Educação ou

o próprio Presidente da República. Em 2001, esse parágrafo foi apenas reescrito pela Medida Provisória<sup>36</sup> nº 2.216, revogando o anterior sem alterar seu sentido:

No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o recredenciamento de universidade ou de instituição não-universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não-universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, conforme regulamento.

É importante ressaltar que o presidente posterior, Luís Inácio Lula da Silva, não revogou esta decisão. Os dados a serem apresentados a seguir darão subsídios para averiguar se a CES se rendeu aos mesmos problemas do antigo CFE ou se ela conseguiu se manter resistente às influências privadas sobre seu colegiado.

### **3.2 Produção normativa da CES/CNE: resoluções emitidas e seus pareceres entre 1996 e 2002**

Nesse contexto de reforma da legislação educacional e da revisão das metas que devem ser atingidas pela educação superior para a década de 2000, a Câmara de Educação Superior do CNE inicia suas atividades em 1996, ano em que emitiu duas resoluções sob a presidência de Éfrem de Aguiar Maranhão. É interessante notar que as duas foram revogadas em 2006 e em 2001, nesta ordem. A primeira, de 18 de agosto, diz respeito à possibilidade de aumento/ redução de até 25% das vagas de cursos no sistema federal de ensino, tornando mais elástica a oferta com o objetivo de atender às demandas locais e regionais. A segunda, de 20 de setembro, trata da autorização de cursos presenciais de pós-graduação lato sensu fora da sede para qualificação de corpo docente, desde que haja estrutura especializada, biblioteca e boa parte dos professores (3/4) com título de mestre ou doutor. De acordo com as datas das duas resoluções, ainda não havia sido sancionada a LDBEN de 1996; desse modo, a posterior interpretação deste documento provavelmente levou à revogação de ambas para elaboração de outras mais adequadas ao novo contexto educacional do país. Tanto uma resolução quanto a outra demonstram preocupação com a adequação do acesso às diferentes necessidades locais do país, bem como com a formação de qualidade dos docentes.

---

<sup>36</sup> O uso abusivo de Medidas Provisórias em matérias relativas à educação, tanto no governo de Fernando Henrique quanto no mandato de Lula, é um ponto importante a ser analisado, pois mostra como o Executivo tem exercido pleno controle das decisões sobre esse tema, sobrepondo-se ao Legislativo e ao Conselho Nacional de Educação.

RESOLUÇÕES	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Publicadas	5	4	3	0	5	24	41
Revogadas	5	4	2	0	0	3	14
Alteradas	0	0	0	0	2	1	3

Tabela 20 – resoluções por ano (1997-2002).

É possível notar que, nos três primeiros anos de atuação da Câmara, todas as resoluções produzidas, que não são muitas, foram anuladas por documentos posteriores, evidenciando o caráter emergencial de sua produção normativa no início de suas atividades. O ensino superior havia sido passado para regularização exclusiva do MEC, e este havia delegado competências para os Conselhos Estaduais. Muitos processos de autorização de cursos estavam emperrados, conforme já comentado no capítulo anterior, e o novo Conselho teria muito trabalho a enfrentar quando assumisse suas funções. Desse modo, as resoluções produzidas visavam estabilizar a situação naquele momento, porém implicitamente não possuíam caráter definitivo, o que resultaria em sua revogação futuramente. Em 1999, apenas uma das resoluções permaneceu sem alteração ou revogação, e em 2000 a CES sequer chegou a produzir algum documento desse tipo. Nesses dois anos a entidade ainda não havia estabilizado suas atividades nem consolidado um método consistente de trabalho no que diz respeito à sua produção normativa.

Em 2001 e 2002, é possível notar que a Câmara estabelece uma meta grandiosa a ser atingida: o início da elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação. Com isso, a emissão de resoluções aumentou, enquanto o número de revogações caiu, sendo zero em 2001 e apenas três em 2002. Dentre as cinco resoluções de 2001, duas foram alteradas posteriormente e das vinte e quatro de 2002, somente uma. Assim, sua produção normativa se mostrou mais consolidada e permanente a partir do momento em que seu colegiado conseguiu estabilizar o exercício de suas funções.

A seguir, analisaremos as resoluções da Câmara de Educação Superior por ano e alguns dos pareceres que as precederam, tendo em vista os principais problemas do ensino superior apontados no capítulo anterior, bem como o contexto político-educacional da época e as atribuições do espaço público em questão.

#### **- 1997**

Em 1997, ano que constitui o ponto de partida temporal deste trabalho, foram emitidas cinco resoluções, sendo que todas elas também foram revogadas pela própria Câmara com a elaboração novas normas para a educação superior posteriormente. Isso confirma que, nos dois primeiros anos de atividades da Câmara, as produções

normativas eram efetuadas em caráter emergencial, com a finalidade de atender às dúvidas e problemas apresentados pela sociedade civil quando ainda se iniciava a aplicação da nova LDB. Também é interessante notar que, das cinco resoluções, três foram revogadas em 2006, no governo Lula, por um único documento, a saber, a resolução onze. As duas restantes foram revogadas em 1999 e 2001. Apenas a primeira resolução foi publicada em fevereiro de 1997; as outras quatro foram redigidas no mês de agosto.

A primeira resolução de 1997, revogada pela primeira resolução de 2001, trata da validade de diplomas de graduação e pós-graduação *stricto sensu* em instituições estrangeiras, de modo que para sua revalidação ou reconhecimento é preciso haver autorização do Poder Público, de acordo com a Constituição de 1988, sendo que o seu descumprimento implicaria em penalidades legais. A segunda resolução já se remete à nova LDB: trata da adaptação de estatutos e regimentos de IES federais e privadas à nova legislação educacional, fixando o prazo de um ano para efetuar-lo. O parecer 51/1997, que resultou nesta resolução, explica que compete à CES estabelecer esse prazo, mostrando sua importância no contexto da educação superior. A terceira segue o mesmo princípio, dispondo sobre o registro de diplomas de instituições não universitárias nos dois primeiros anos de vigência da LDBEN/1996, que deveria continuar ocorrendo nas mesmas universidades, desde que ambas estivessem no mesmo estado. O parecer que precedeu esta resolução, 297/1997, demonstra a necessidade da CES de ganhar tempo para indicar as universidades que poderão registrar diplomas expedidos por IES não-universitárias. Essas duas resoluções, de caráter paliativo, só serão alteradas em 2006 pela resolução onze, apesar de os prazos estipulados por elas terem expirado bem antes, o que as inutilizou no contexto educacional.

A resolução nº4 traz uma proposição interessante: ela altera a redação do artigo 5º da resolução 12 de 1983 do Conselho Federal de Educação, que trata dos dois requisitos principais para aprovação de um aluno do ensino superior: os padrões mínimos passam a ser 75% de frequência e 70% de aproveitamento para obter aprovação num curso, bem como para aquisição do diploma. Essa resolução possui grande relevância, pois ela comprova a não-extinção do CFE com a criação do CNE, uma vez que sua legislação continua válida na determinação das normas para a educação superior. É importante ressaltar que alteração ocorre apenas no artigo 5º, de modo que o restante da resolução 12 de 1983 permanece sem alteração ou revogação. Essa resolução da CES foi resultado de uma consulta da Universidade de Marília, que

notou a discordância de critérios para obtenção de diplomas entre o disposto na resolução 12/1983 e na Resolução 2/1996 da CES, comentada anteriormente. Esse choque de critérios demonstra dois fatos relevantes: primeiro, a falta de conhecimento do colegiado na época da produção do Conselho anterior, uma consequência de sua instituição recente, e os problemas gerados pela não-extinção do CFE, de modo que sua produção normativa continuou em vigor.

Também é interessante notar que a quarta resolução de 1997 é revogada pela resolução nº3 de 1999; o trecho abordado por ela, que se refere à frequência e ao aproveitamento mínimo necessário para obtenção de diploma, é incorporado em partes ao novo texto, que trata da validade de cursos de especialização. A revogação da referida resolução se tornou necessária, pois o estabelecimento do aproveitamento mínimo para obtenção de certificado num curso de especialização foi delegado à própria IES criadora do curso, o que inutiliza tanto o artigo 5º da resolução 12/1983 quanto a resolução 4/1997. Contudo, a resolução 3/1999 também foi revogada pela resolução 1/2001, que estabeleceu normas gerais para os cursos de pós-graduação. Resumindo: a resolução 1/2001, cujas alterações serão tratadas posteriormente, revogou as resoluções 3/1999 e 4/1997, além de invalidar o art. 5º da resolução 12/1983. Todas essas revogações mostram como as primeiras atividades normativas da Câmara foram um pouco confusas, visto que havia muitos pormenores a serem esclarecidos, todavia sem a possibilidade de se descartar tudo que já havia sido produzido pelo “extinto” CFE para o ensino superior. Além disso, há que se levar em conta a troca de mandatos de conselheiros presidentes entre 1997 e 2001; nesse período, passou pela Câmara três presidentes diferentes, o que implica numa mudança de olhar sobre os problemas colocados para seu colegiado. Todavia, essa temática do recrutamento de representantes da sociedade civil será abordada mais adiante, em tópico específico.

A quinta e última resolução de 1997 vai tratar da autorização para o prosseguimento de cursos da área da saúde criados e implantados por universidades credenciadas entre 20/12/1996 e 15/04/1997, ou seja, entre a criação da nova LDB e do Decreto 2.207, que diz respeito à organização do sistema federal de ensino (instituições públicas federais e privadas). Esta resolução resultou de uma consulta do MEC (Parecer 337/1997, em que um conselheiro não aprovou seu conteúdo), pois algumas universidades criaram cursos da área da saúde em seus *campi* nesse período sem consultar ao Conselho Nacional de Saúde. Isso mostra que até mesmo a SESu/MEC submete dúvidas à CES. Por essa resolução, as universidades credenciadas que

implantaram cursos da saúde entre 1996 e 1997 são autorizadas a dar continuidade neles, sob acompanhamento de Comissões de Especialistas da Secretaria de Ensino Superior do MEC, que enviariam relatórios à CES/CNE. A explicação dada pelo parecer é que as universidades tem autonomia para criar ou extinguir cursos sem restrições por área de conhecimento, desde que esses *campi* estejam devidamente legalizados. A partir dessa resolução e de outras de 2001 a serem analisadas, é possível notar a relevância que a Câmara dá à formação na área da saúde no contexto do ensino superior. Isso demonstra preocupação com um fator tão importante na vida da sociedade como um todo, argumento que nos permite afirmar, com certa antecipação, que a Câmara é representativa dos interesses da sociedade civil, ultrapassando o limite das necessidades educacionais.

#### **- 1998**

Conforme previsto na Lei 9.131 de 1995, que funda o Conselho Nacional de Educação, o mandato do presidente de cada Câmara deveria ser de um ano, permitida uma única reeleição imediata. Sendo assim, no ano de 1998, assumiu a presidência da Câmara de Educação Superior Hésio de Albuquerque Cordeiro. Contudo, nesse ano foram emitidas poucas resoluções, sendo que as quatro produzidas pela CES/CNE também foram revogadas, todas durante o período de governo de Lula. A primeira, a terceira e a quinta resoluções tiveram seus conteúdos anulados pela resolução onze de 2006, e a segunda pela resolução três de 2010. A primeira e a segunda resolução foram publicadas em abril; a terceira, foi redigida em julho e a quarta em agosto. Nesse ano os trabalhos da Câmara ainda se mostram primários, visando adaptar-se à nova LDB. Esse é o objetivo da primeira resolução, resultante do parecer 750/1997: ela prorroga, de abril para agosto de 1998, o prazo para as universidades e centros universitários federais credenciados até 1997 adaptarem seus estatutos à LDBEN/1996. O parecer alegou que o prazo para adaptação era muito curto, necessitando ser ampliado.

A segunda resolução, decorrente do Parecer 553/1997, visa estabelecer indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada de acordo com a nova LDB, pré-requisito para realização de credenciamento. A própria CES levantou a necessidade de esclarecer esse assunto, que ficou obscuro no texto da LDB/1996. Por “produção intelectual institucionalizada” o documento compreende a realização sistemática de investigação científica, tecnológica e humanística, por um número de professores (em sua maioria doutores) durante um determinado período, com divulgação em veículos conhecidos na área específica. Essa produção institucionalizada

deveria ser comprovada por três cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu* bem avaliados pela CAPES ou também pela realização sistemática de pesquisas com pelo menos quinze por cento dos docentes, metade dos doutores e três grupos definidos com linhas de pesquisa explicitadas. Os dados indicadores desta produção são os referentes à participação dos doutores em eventos nacionais ou internacionais, principalmente em congressos nacionais da área com apresentação de trabalhos, publicação dos resultados de pesquisas em livros ou periódicos, sendo que esse número deve ser no mínimo equivalente a 9% do número de docentes, intercâmbio institucional sistemático e programas de iniciação científica com alunos de graduação. A avaliação conta apenas com a produção realizada pelo docente durante a vigência de seu contrato com a instituição. Esse documento demonstra uma preocupação com o desenvolvimento de pesquisa, um dos três pilares da universidade definidos constitucionalmente, e que contribui muito com a qualidade do ensino e também da extensão. Desse modo, a Câmara não se mostra indiferente à questão da organização acadêmica, dando relevância ao conceito de universidade e ao seu importante papel no contexto da educação superior.

A terceira resolução aborda a alteração da oferta de vagas em turnos de funcionamento de cursos em instituições não-universitárias, de modo que as vagas resultantes da aplicação dos 25% de aumento ou redução no número de vagas de um curso reconhecido, referidos na primeira resolução de 1996, poderão ser usadas em turnos existentes ou em outros turnos desse curso. A oferta de vagas em cursos, novamente, se torna flexível, de modo que as instituições de ensino superior podem suspender a oferta de vagas em um dos turnos, de acordo com a demanda local, viabilizando o acesso a cursos superiores nos turnos mais procurados. Essa resolução também revoga a alínea “d” da quinta resolução de 1986 de CFE, mais uma vez comprovando a não-extinção do órgão precursor do CNE. Ela foi resultado de uma consulta de uma IES, expressa no parecer 525/1997, com dúvidas em relação a esse tema, o que resultou na necessidade de regulamentação em resolução. A quarta e última resolução de 1998 também trata da prorrogação de prazo para adaptação de estatutos e regimentos das instituições de ensino superior do sistema federal de ensino à LDBEN/1996, estendendo-o para 31 de dezembro de 1998, resultado do parecer 459/1998. Assim, a Câmara encerra da mesma forma que começou sua produção de resoluções em 1998, visando manter o equilíbrio entre a nova legislação educacional e

as instituições de ensino superior existentes, ou seja, entre o real e o legal na educação brasileira.

### **- 1999**

O ano de 1999 marca o início do segundo mandato de FHC e também uma mudança nas atividades da Câmara de Educação Superior: no mês de setembro foi instituído pela Portaria MEC 1.306 o Regimento Interno do CNE, documento-base que consolida sua estrutura e lógica de atuação. Se o primeiro mandato de FHC foi mais dedicado à estabilização econômica, o segundo teve a finalidade de promover melhorias em políticas sociais, conforme já apontado no tópico anterior. Contudo, a CES ainda se dedicava a sanar dúvidas e cobrir as lacunas da nova LDB, bem como resolver os processos pendentes do CFE. Embora o Regimento Interno seja um marco legal para o CNE, a produção normativa da Câmara de Educação Superior de 1999 foi, em sua maioria, redigida antes de sua instituição pelo Ministério da Educação. As três resoluções emitidas neste ano visaram, de modo geral, estruturar os cursos de educação superior de graduação e especialização. Dentre elas, a primeira, de janeiro, ainda possui força normativa, ou seja, nunca foi anulada por outro documento; já a segunda, de maio, e a terceira, de outubro, foram revogadas pela resolução onze de 2006 e pela primeira resolução de 2001, respectivamente.

A primeira resolução, que nunca foi revogada, estabelece normas para os cursos sequenciais de educação superior, de acordo com a nova LDB. O parecer 968/1998, que foi base da resolução e que retificou o parecer 672/1998, e compreende os cursos sequenciais como uma nova modalidade criada pela LDB/1996, diferente da graduação, embora ambos sejam de nível superior. A diferença é que os de graduação são mais longos, com formação acadêmica ou profissional mais densa. Os sequenciais permitem, mas não exigem, diploma de graduação, sendo, portanto, distintos da pós-graduação e da extensão. Eles abrangem campos do saber e não áreas do conhecimento, como as outras três modalidades. A ideia é que o aluno escolha sua grade curricular, respeitando a estrutura da IES, mas selecionando um subcampo multidisciplinar em que deseje se aprofundar. Tal ideia dá liberdade intelectual ao aluno, sem que ele precise passar por seleção ou graduação, consolidando a ideia de “educação continuada”, a qual toda a LDB/1996 se baseia e consolida, com vistas a adaptar melhor o ensino superior à realidade pós-moderna e globalizada. Após três anos de atividades normativas emergenciais, cujos textos eram mais curtos, este documento se diferencia por sua extensão e por seu detalhamento, o que demonstra a necessidade da Câmara de

efetivamente cumprir seu papel normativo no contexto da educação superior nacional, principalmente no estabelecimento de complementos à interpretação da nova LDB. A resolução inicia afirmando que os cursos caracterizados pelo inciso I do artigo 44 da LDBEN/1996 são regulamentados por ela. Eles estão abertos a candidatos com diploma de Ensino Médio que atendam aos requisitos das instituições de educação superior, e visam obtenção e atualização de horizontes intelectuais e de qualificações técnicas, profissionais ou acadêmicas. As áreas fundamentais do conhecimento estabelecidas pelo documento são: ciências matemáticas, físicas, químicas, biológicas, geociências, ciências humanas, filosofia, letras e artes. Existem dois tipos de cursos sequenciais superiores: os de formação específica, que conduz a um diploma cuja destinação é coletiva, e os de complementação de estudos, que conduz a um certificado e cuja destinação é coletiva ou individual. A resolução estabelece até mesmo o que deve constar no diploma. Os cursos superiores de formação específica devem ser criados e ministrados por instituições que possuam um ou mais cursos de graduação reconhecidos, devendo obter autorização e reconhecimento. São dispensados de obedecer ao ano letivo regular, podendo ser encerrados a qualquer momento pela IES desde que assegurada a conclusão dos estudos. É delegado à IES o prazo máximo para integralização, bem como a carga horária; esses dados devem constar no catálogo de cursos da instituição. Os cursos superiores de complementação de estudos com destinação coletiva devem ser oferecidos nas mesmas circunstâncias que os anteriores, porém sem depender de prévia autorização ou reconhecimento. Já os cursos superiores de complementação de estudos com destinação individual devem ser propostos por candidatos que se encaixem no perfil da IES que desejam seguir disciplinas de um campo do saber e nas quais haja vaga num curso de graduação reconhecido. A partir dos detalhes fornecidos por esta resolução, é possível notar a importância da CES na organização acadêmica do ensino superior, de modo a instituir normas para o seu funcionamento, tendo sempre a LDBEN/1996 como referencial.

A segunda resolução trata da plenificação de licenciaturas curtas, regulamentadas pela Lei 5.692 de 1971 ou antiga Lei de Diretrizes e Bases, por faculdades e faculdades integradas do sistema federal de ensino, uma vez que esse tipo de curso foi extinto pela nova LDB, apesar de assegurar os direitos dos alunos. Essas instituições que desejarem torná-los licenciaturas plenas nas habilitações autorizadas devem enviar requerimento ao MEC, com projeto detalhado, que inclui até uma descrição sucinta do acervo específico da biblioteca e demais instalações. Há a

possibilidade solicitar ao MEC o estabelecimento de convênios com IES que ofereça o curso de licenciatura plena na habilitação pretendida. A base desta resolução foi o parecer 431/1998, uma consulta de uma IES privada sobre o assunto. A CES criticou a extinção de licenciaturas curtas pela LDB/1996 sem oferecer uma alternativa aos diplomados e às IES que os ofereciam, uma vez que não é tão simples criar uma licenciatura plena. A CES aceita convênios com faculdades que ofereçam cursos de plena duração, atendendo à normas e preservando a qualidade, mas em caráter emergencial – por cinco anos. Contudo, como já foi mencionado, este documento foi revogado pela resolução onze de 2006. É possível notar que a CES se encarregou de sanar as lacunas deixadas pela LDB, respondendo às dúvidas que surgiam e estabelecendo normas e prazos para sua adaptação.

Com a instituição do Regimento Interno do CNE em setembro de 1999, houve a eleição de um novo presidente para a Câmara de Educação Superior, que assina a terceira resolução de 1999: Roberto Cláudio Frota Bezerra. Esse documento, resultante do parecer 617/1999, institui normas para a validade de cursos presenciais de especialização, que se destinam, de acordo com o documento, aos portadores de diplomas de curso superior aprovados em processo seletivo, visando sanar a defasagem da legislação que rege a especialização. Esse parecer contém um relatório da CAPES, o que mostra a participação de outros órgãos na proposição de soluções para problemas e como a CES lida com isso de forma aberta, transformando em resolução. Estabelece também a duração mínima do curso e os pré-requisitos para obtenção do certificado. Podem oferecer cursos de especialização as instituições que ministrem cursos de graduação ou pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos na área pretendida, devendo os docentes ter, no mínimo, título de mestre em curso reconhecido pelo MEC. Quando isso não for possível, o número de professores sem mestrado não deve ser superior a um terço do total, sendo que estes devem comprovar alta competência e experiência na área, com vistas a garantir a qualidade do curso, que fica sujeito à avaliação da CAPES. Desse modo, a CES mostra preocupação com a qualidade do curso a ser oferecido. Contudo, esta resolução foi revogada em 2001.

#### **- 2000**

No ano 2000, não foi emitida nenhuma resolução pela Câmara de Educação Superior, embora o presidente do órgão tenha continuado o mesmo. Alguns dos possíveis motivos foram apontados no capítulo anterior, como o aumento no número de pareceres, que são consultas da sociedade civil ao órgão, decorrentes da nova LDB e até

mesmo dúvidas decorrentes das próprias resoluções emitidas em 1999. Além disso, um fato relevante, discutido no tópico anterior, que pode ter sido alvo de discussões e seminários na Câmara e um dos motivos da não-emissão de resoluções neste ano foi a elaboração do Plano Nacional de Educação. Isso demonstra consonância dos temas abordados pelo órgão com as demandas políticas e também sociais, visto que o PNE traçaria as metas da educação brasileira para os próximos dez anos. Tendo sido aprovado em janeiro de 2001, a Câmara retomou suas atividades com maior fôlego, iniciando, neste mesmo ano, a discussão das Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação do país, dentre outras deliberações que somam, ao todo, cinco resoluções emitidas. O teor desses documentos mostram uma produção menos emergencial, que visava estabelecer prazos e sanar dúvidas, mudando para resoluções dedicadas a ditar as normas para o ensino superior.

#### **- 2001**

Ainda sob a presidência de Roberto Cláudio Frota Bezerra, a Câmara de Educação Superior reinicia em 2001 sua elaboração de resoluções com o estabelecimento de normas para os cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, um documento importante que foi alterado três vezes pelas resoluções: 24/2002, 01/2007 e 06/2009. Essa primeira resolução revoga quatro outras, a saber, 05/1983, 02/1996, 01/1997 e 03/1999. Mais uma vez, a produção normativa do Conselho Federal de Educação aparece nos documentos da CES. A resolução inicia com uma definição de pós-graduação *stricto sensu*, que consiste em programas de mestrado e doutorado. Esses programas estão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento da legislação, de modo que estes são concedidos por prazo determinado via parecer favorável da Câmara de Educação Superior, emitido com base na avaliação da CAPES e que deve ser homologado pelo Ministro de Estado da Educação. É indispensável para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento a comprovação de existência prévia de grupo de pesquisa consolidado na área do curso. O pré-requisito para obtenção de diploma é a defesa de dissertação ou tese, sendo que a defesa direta de doutorado é permitida desde que a universidade o possua na mesma área e devidamente reconhecido. O mesmo vale para os cursos à distância e para cursos de instituições estrangeiras, sendo que os diplomas estrangeiros devem ser validados por universidades brasileiras com cursos na área.

A CES demonstra grande preocupação com a qualidade dos cursos oferecidos, acenando sempre para o desenvolvimento da pesquisa como um dos pilares do ensino

superior. A pós-graduação *lato sensu* inclui especialização, MBA e equivalentes, podendo matricular-se alunos diplomados no ensino superior. No entanto, diferentemente dos cursos de mestrado e doutorado, estes não dependem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, ficando sujeitos apenas à supervisão no credenciamento da instituição. O corpo docente deve ter, pelo menos, metade de seus membros com título de mestre ou doutor em cursos reconhecidos. Além disso, resolução também estabelece duração mínima e pré-requisitos para obtenção de certificado. Os cursos à distância dependem de autorização da União, que é concedida somente para instituições credenciadas, e devem incluir provas e defesas presenciais.

Como é possível notar, essa resolução é bem descritiva, o que mais uma vez demonstra a importância do papel normativo da CES no contexto do ensino superior. O órgão de participação da sociedade civil na área educacional definiu toda a estrutura da pós-graduação brasileira que é responsável pela geração e reprodução de conhecimento em diversos campos do saber. A segunda resolução de 2001, alterada pela resolução 02/2005, é complementar à anterior, na medida em que estabelece diretrizes para os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos no Brasil por IES estrangeiras diretamente ou via convênio com instituições nacionais, afirmando que eles não devem admitir mais novos alunos, mas somente encaminhar a CAPES a relação dos diplomados e matriculados para obterem reconhecimento.

A partir da terceira resolução de 2001, a Câmara de Educação Superior iniciou um trabalho de elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais dos diversos cursos de graduação do país, uma atividade difícil e necessária no contexto do ensino superior, que será o tema da maioria das resoluções nos três anos seguintes. Antes das DCNs, os documentos que regiam os cursos de graduação eram os currículos mínimos elaborados pelo antigo CFE, que seriam base para o exame nacional de avaliação dos cursos que o Ministro da Educação Paulo Renato Souza, conforme afirmou em artigo publicado no jornal "Folha de São Paulo em 26 de março de 1995, visava instituir. Esses currículos mínimos, considerados ultrapassados e questionados por conta dos atos corruptos do colegiado do CFE, não poderiam servir mais de base para uma nova política educacional que visasse mensurar a qualidade dos cursos de graduação com mais consistência. Aliás, o próprio Paulo Renato Souza coloca esse instrumento como necessário para a consolidação de um CNE que não se curve aos interesses privados:

Uma avaliação objetiva da graduação é condição indispensável para que o novo CNE evite recriar o antigo cartório. A introdução dos exames é uma medida corajosa e essencial. Criar o Conselho e não dar-lhe esse

instrumento é manietá-lo, colocando-o à mercê dos lobbies e grupos de pressão de toda ordem. É óbvio que a avaliação não termina aí, mas é preciso evitar que ela se limite a esquemas auto-avaliativos. A prova proposta é simples e segura. O resto, neste caso, é acessório (FOLHA DE SÃO PAULO, 26/03/1995).

Tal trabalho de elaboração das DCNs mostra, mais uma vez, a importância da Câmara no que tange à qualidade dos cursos de graduação de todo o país, uma vez que o órgão é o responsável por estabelecer suas diretrizes básicas, que devem ser seguidas por todas as instituições de ensino superior, sejam elas públicas ou privadas. Além disso, é uma forma de trazer uma nova “marca” ao CNE, consolidando como novo conselho de educação do país ao revogar os antigos currículos mínimos do CFE, manchado pela imagem de corrupto. O papel da CES na organização acadêmica é notável, embora suas atividades normativas se concentrem mais nesse campo do que nos outros problemas do ensino superior levantados no capítulo anterior a partir da literatura proveniente da área da educação, a saber, acesso ao ensino superior e privatização da universidade pública. Contudo, é importante ressaltar que a viabilização do acesso precisa acontecer mediante melhorias na qualidade dos cursos, de modo que aumentar de qualquer maneira as vagas sob o risco de queda na qualidade não é algo desejável para a educação superior. Para manutenção da qualidade, é preciso que as normas para esse nível de ensino sejam claras e concordantes com o momento social do país, de modo a não produzir uma legislação deslocada da realidade e inaplicável no cotidiano dos cursos, distanciando o ensino superior do seu papel social. A emissão de apenas cinco resoluções em 2001 pode ser explicada pela elaboração de pareceres referentes às diretrizes curriculares nacionais do diversos cursos de graduação, que se tornaram resoluções no ano seguinte.

O parecer 583/2001 é importante, pois se trata de orientações para elaboração das diretrizes curriculares dos cursos de graduação, que começariam a ser publicadas naquele ano. A CES justifica sua competência para tal a partir da Lei 9.131/1995. Ela afirma que a LDB/1996 assegurou maior flexibilidade na organização dos cursos, com vistas a revisar a tradição que os burocratiza e que é incoerente com a tendência contemporânea de formação continuada com as novas expectativas dos alunos. O parecer 776/1997, não disponível on-line no site do CNE, estabeleceu uma orientação geral para as diretrizes curriculares dos cursos, preconizando a liberdade de carga horária a ser cumprida, indicando apenas tópicos de estudo e demais experiências de ensino-aprendizagem sem maiores aprofundamentos para fortalecer a formação geral,

estimulando a autonomia do aluno e valorizando suas atividades extra-escolares e a articulação entre teoria e prática, sem deixar de assegurar a flexibilidade das IES e das regiões brasileiras. Isso mostra que se leva em conta a heterogeneidade social brasileira, não criando um molde único e detalhado a ser seguido, mas dando abertura para as necessidades regionais. Os decretos 2.206/1996 e 2.306/1997 estabeleceram as Diretrizes Curriculares como referenciais para avaliar os cursos de graduação, resolvendo o problema da CES de falta de critérios universais para avaliar e reconhecer os cursos. A CES ressalta que mesmo as universidades devem seguir essas diretrizes, apesar de sua autonomia, algo necessário para que a formação não seja tão diferente de uma IES para outra. As diretrizes devem contemplar: perfil do formando/egresso/profissional; competências/habilidades/attitudes; habilitações e ênfases; conteúdos curriculares; organização do curso; estágios e atividades complementares como integrantes dos créditos do curso; acompanhamento e avaliação. De fato, esse padrão foi seguido na elaboração das DCNs, a despeito das mudanças no colegiado e no governo.

É interessante notar que os três primeiros cursos a terem suas DCNs elaboradas pela Câmara de Educação Superior são da área da saúde, a saber, enfermagem, medicina e nutrição, resultantes do parecer 1133/2001. Este parecer é baseado em vários documentos, tanto da educação quanto da saúde, nacionais e internacionais, ressaltando a necessidade de articulação com as diretrizes do SUS. Além de a saúde constituir uma importante política social, que sempre foi alvo de diversos debates em relação aos seus problemas e à necessidade de melhorias, 2001 foi o ano em que descoberta do vírus da AIDS completou 20 anos, de modo que o Ministério da Saúde, sob comando de José Serra entre 1998 e 2002, realizava campanhas de conscientização e prevenção. Daí a razão de a CES iniciar a reestruturação dos cursos de graduação pelos três essenciais da saúde, que também estão diretamente relacionados ao tratamento de portadores do vírus HIV. Isso demonstra concordância com o momento social pelo qual o país passava, em que o tema saúde estava em alta, dada a importância de se combater uma doença que não possui cura.

Sob a presidência de Arthur Roquete de Macedo, que inicia sua atividade normativa no mês de novembro, as três resoluções que instituem as diretrizes curriculares dos referidos cursos são bastante detalhadas e não há tanta margem de autonomia, se comparadas com as diretrizes de outras áreas do saber, para as instituições de ensino superior efetuarem eventuais mudanças por conta própria na

estrutura deles, possivelmente para evitar discrepâncias nos currículos e por se tratar de uma área socialmente relevante, em que deve haver hegemonia na formação dos profissionais. O conceito de saúde no parecer dos três cursos a entende como direito de todos e dever do Estado, tendo que ser garantida por políticas sociais e econômicas que visem a prevenção de doenças e o acesso universal e igualitário, conforme colocado na Constituição de 1988. O objetivo das diretrizes curriculares da saúde é garantir um perfil acadêmico-profissional dentro de uma abordagem contemporânea de formação a partir de referências nacionais e internacionais, capacitando para bem atuar no SUS.

A resolução que estabelece as diretrizes curriculares nacionais do curso de Enfermagem (03/2001), afirma que o objetivo essencial do curso é oferecer uma formação generalista, humanista, crítica e reflexiva, baseada no rigor científico e intelectual e em princípios éticos. O documento apresenta competências e habilidades gerais do curso, que são: atenção à saúde, tomada de decisões, comunicação, liderança, administração e gerenciamento, educação permanente, em concordância com a proposta ideológica da LDB/1996. O aluno deve ser o sujeito da aprendizagem e o professor um facilitador e mediador desse processo. Nota-se uma tendência ao uso de termos relacionados à administração, de modo que as idéias de gestão eficiente e empreendedorismo devem se fazer presentes na formação do enfermeiro. Esta deve priorizar o atendimento ao Sistema Único de Saúde, visando atender suas necessidades sociais de maneira humanizada. Os conteúdos essenciais devem relacionar-se ao processo saúde-doença do cidadão, da família e da comunidade, contemplando as ciências biológicas e da saúde, ciências humanas e sociais e as ciências da enfermagem. É obrigatório o estágio supervisionado nos últimos dois semestres, correspondendo a 20% da carga horária total do curso, que deve abranger, ainda, monitorias, iniciação científica e TCC ou monografia. Busca-se a formação integral por meio da articulação entre ensino, pesquisa e extensão, demonstrando que a CES entende a teoria e a prática como campos complementares e indispensáveis desde o início da formação dos profissionais da saúde. A estrutura do curso deve assegurar: articulação entre ensino, pesquisa e extensão/ assistência; ensino crítico, reflexivo e criativo; educação para a cidadania e participação social, estimulando reflexões sobre a realidade atual; dinâmica de trabalho em grupo, valorizando as dimensões éticas e humanísticas; autonomia institucional, flexibilidade, integração estudo-trabalho e pluralidade no currículo. A resolução apenas não faz menção à composição do corpo docente, se deve haver um

mínimo de doutores ou mestres, ficando a cargo de cada instituição deliberar sobre sua formação, de acordo com sua identidade.

A redação das diretrizes curriculares dos cursos de medicina e nutrição é praticamente idêntica ao documento que normatiza o curso de enfermagem, mostrando uma finalidade única da formação de profissionais da saúde, que deve articular ensino, pesquisa e extensão. As diferenças entre os três textos se restringem aos campos específicos de cada curso, como competências e habilidades específicas, conteúdos e estágio supervisionado obrigatório. Aliás, essas três resoluções foram publicadas no mesmo dia, sete de novembro de 2001, resultantes de um único parecer homologado, já mencionado.

#### **- 2002**

Em 2002, último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, a Câmara de Educação Superior produziu seu maior número de resoluções: vinte e quatro, ao todo, sendo dezenove delas diretrizes curriculares nacionais. Além de constituir o maior volume de produção normativa, o conteúdo desses documentos demonstra ser o mais relevante para a educação superior desde o início das atividades do Conselho Nacional de Educação em 1996. Todos os documentos são resultantes de pareceres elaborados e homologados pelo Ministro de Estado da Educação em 2001, o que reforça a hipótese levantada anteriormente para o baixo número de resoluções deste ano. Outro motivo para esse adiantamento dos pareceres que se tornaram resoluções em 2002 pode ser justamente o encerramento do governo de Fernando Henrique, o que implicaria na troca do Ministro de Estado da Educação. Além disso, Paulo Renato Souza, por ser do partido do governo, estaria naquele ano envolvido com a campanha do candidato a presidência José Serra, o que poderia atrasar as atividades dos conselheiros se todos os pareceres dessas diretrizes tivessem que ser discutidos e homologados somente no ano eleitoral. Uma terceira hipótese que pode ser levantada é a utilização dos trabalhos da Câmara para fins eleitorais, de modo que o Executivo encerraria suas atividades tendo contribuído com a reestruturação das diretrizes curriculares de vinte e dois cursos em seu mandato. É importante ressaltar que todas as dezenove resoluções referentes a DCNs foram emitidas entre janeiro e março de 2002, além dos três cursos da saúde reestruturados no ano anterior, o que reforça essa última hipótese, uma vez que a campanha eleitoral inicia na metade do ano e é finalizada com as eleições em outubro. Isso demonstra certo envolvimento da CES com as movimentações no poder Executivo, o que pode significar certa influência deste na rotina de trabalho do colegiado.

Além de DCNs, documentos que nunca foram revogados, a CES produziu mais cinco resoluções importantes, sendo a primeira de janeiro, alterada pela resolução 08/2007, que aborda sobre a revalidação de diplomas de graduação estrangeiros. As próximas três resoluções foram revogadas pela resolução 11/2006. A décima resolução, de março de 2002, estabelece diretrizes para o ensino superior, baseada no parecer 1366/2001; já vigésima segunda, de novembro, altera artigos da resolução anterior (10/2002), enquanto a vigésima terceira resolução, também de novembro, trata do credenciamento de universidades e centros universitários. A vigésima quarta resolução, que nunca foi revogada, altera artigos da resolução 01/2001. Dentre esses cinco documentos, o que se mostra mais importante é a décima resolução, por estabelecer normas para a educação superior de modo geral. O seu parecer aponta que o perfil e a missão de uma IES definem-se a partir das funções e objetivos que ela estipular no seu contexto social, assim como seu interesse e capacidade de desenvolver pesquisa. As universidades devem ter avaliada a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, sem deixar de lado sua autonomia, contando sua produção científica, pós-graduação e titulação acadêmica docente, fator considerado mais importante do que a pluralidade de áreas de conhecimento, que antes definia a universidade como tal; atualmente, admitem-se as universidades especializadas. Já nas outras IES a avaliação consistirá apenas de suas atividades práticas e de estágio e a qualidade da infra-estrutura e do corpo docente. O parecer faz uma distinção conceitual: o termo reconhecimento passou a ser utilizado apenas para os cursos, e não mais para as IES, e o credenciamento é que se refere às instituições. É importante ressaltar que a resolução desse parecer foi emitida ainda em março, aparentando ser um compromisso do governo de FHC, conseqüentemente do Ministério da Educação, que precisava ser cumprido antes do início da campanha eleitoral.

A primeira resolução de 2002 coloca que os diplomas de graduação provenientes de instituições de ensino superior estrangeiras são equivalentes ao concedidos no país e hábeis mediante revalidação por instituição brasileira a partir da equivalência do curso com algum curso reconhecido de uma universidade pública, passando por uma comissão de professores que julgará a afinidade. A revalidação só é dispensável em caso de acordo cultural com o país de origem do diploma, embora ele ainda deva ser registrado. Esta resolução apenas foi alterada pela resolução 08/2007.

É nítida a diferença que a Câmara faz entre os cursos da área da saúde e os cursos de todas as outras áreas em sua produção normativa. Os cursos da saúde têm

resoluções extensas, que descrevem todas as características que suas estruturas devem conter. As resoluções 02, 03, 04, 05 e 06 de 2002 que estabelecem as diretrizes curriculares para os cursos de Farmácia, Odontologia, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional, nesta ordem, apresentam a mesma estrutura de texto das três resoluções emitidas no ano anterior para os cursos de Enfermagem, Medicina e Nutrição. Possuem vários artigos, sendo mais descritivas, porém muito semelhantes nos pontos gerais relativos à saúde, uma forma de homogeneizar a formação de profissionais para essa área, sem deixar de ser específicas em tópicos próprios dos cursos, para que a identidade de cada um não se perca, sempre em concordância com a visão de educação colocada pela nova LDB: continuada, ininterrupta, apontando o docente como facilitador e não como impositor do saber.

Já nas diretrizes dos outros cursos possuem todas apenas quatro artigos, em que há uma menção ao projeto pedagógico, ao qual é delegado explicitar os seguintes pontos: perfil dos formandos, competências e habilidades gerais e específicas, estrutura, conteúdos básicos e complementares em seus núcleos, formato do estágio, atividades complementares e formato de avaliação. Seguem esse mesmo padrão as resoluções 07, 08, 09, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21, março de 2002, que correspondem, respectivamente, aos cursos: Ciências Biológicas, Química, Física, Engenharia, Filosofia, História, Geografia, Serviço Social, Comunicação Social, Ciências Sociais, Letras, Biblioteconomia, Arquivologia e Museologia. O fato de serem tão resumidas pode significar duas coisas distintas: a primeira, que vai de encontro às hipóteses colocadas anteriormente, pode ser a pressa de instituir o maior número de diretrizes curriculares possíveis antes do término do mandato de FHC e de Paulo Renato Souza; a segunda diz respeito à uma possível intenção da Câmara de conceder mais autonomia para as instituições no estabelecimento da estrutura dos cursos, de modo a preservar a identidade e os objetivos de cada uma delas, sem prescrever regras demais que poderiam “engessar” essas instituições em modelos educacionais impostos, embora a CES se trate de um espaço de diálogo entre Estado e sociedade civil.

O curso de ciências biológicas, baseado no parecer 1301/2001 (resolução 7/2002), traz uma série de tópicos a serem contemplados no projeto pedagógico do curso, o que não parece ser tão generalista como pretendia a CES, colocando inclusive a monografia e o estágio como obrigatórios para o bacharelado e a licenciatura. O documento coloca a necessidade do uso de critérios humanísticos, cidadania, ética democrática e rigor científico, bem como de articular o ensino com a pesquisa e a

extensão; o problema disso é a aplicação em IES não-universitárias, que não possuem essa articulação como base de sua estrutura. Assim, as próprias diretrizes acabam restringindo alguns cursos a certos tipos de instituição.

O parecer 1303/2001 (resolução 8/2002), com as diretrizes para o curso de química, começa com uma discussão sobre as mudanças do novo século e do milênio, falando do home “pluridimensional” e do primado da velocidade e da necessidade das universidades se adequarem a essa realidade. O texto enfatiza a criatividade, o autoaperfeiçoamento, o exercício da cidadania, o saber trabalhar em grupo, a curiosidade, a criticidade e a iniciativa como competências e habilidades do curso, mesmos nos tópicos sobre conhecimentos teóricos e práticos. Essas categorias destoam muito do proposto para o curso de biologia, por exemplo, dando destaque para características que são pessoais e dificilmente passíveis de aprendizado. Já o parecer 1304/2001 (resolução 9/2002), que traça as diretrizes para os cursos de física, traz uma estrutura de redação bem distinta da apresentada para o curso de química, detalhando mais os conteúdos do que deveria e focando na necessidade de flexibilizar os currículos para oferecer alternativas aos egressos.

O parecer 492/2001, retificado pelo 1363/2001, que traz os projetos de resolução (resoluções 12 a 21 de 2002), traça as diretrizes para dez cursos da área de humanas: filosofia, história, geografia, serviço social, comunicação social, ciências sociais, letras, biblioteconomia, arquivologia e museologia. A CES analisou as propostas da SESu/MEC e fez algumas alterações, retirando o item referente a duração do curso. As diretrizes deste parecer são bem diferentes das anteriores, abordando estritamente e de maneira mais geral tópicos indispensáveis aos cursos, sem mencionar características pessoais, por exemplo. O foco se concentra diretamente nas habilidades profissionais a serem adquiridas, com ênfase para o uso da informática, que aparece na maioria dos cursos. Somente nas diretrizes do curso de Letras menciona-se o preparo para o mercado de trabalho. Ressalta-se que algumas diretrizes trazem uma introdução ao curso, apontando seu objetivo principal, a importância dessas diretrizes e até mesmo falando sobre o conceito de universidade e seus três pilares (DCNs Letras); o problema disso é que nem todas as IES são universidades, o que poderia inviabilizar nelas o seguimento dessas diretrizes se elas não desenvolverem a pesquisa e a extensão. Vale lembrar, mais uma vez, que isso restringiria a oferta do curso a um tipo de IES, o que pode prejudicar o atendimento da demanda pela restrição do acesso. De modo geral, as diretrizes desse parecer realmente cumprem seu objetivo inicial, que era deixar as

instituições mais livres para constituírem seus currículos e cargas horárias, de acordo com as demandas locais e suas identidades. Ressalta-se que, nos três últimos cursos – Biblioteconomia, Arquivologia e Museologia, o texto das diretrizes é quase idêntico, muitas vezes trocando somente o nome do curso; porém, em um momento nem isso foi trocado, pois há um tópico em Museologia cuja frase é idêntica a da Arquivologia, de modo que esqueceram de trocar “arquivistas” por “museólogos”! Essa falta de atenção significa que as diretrizes foram elaboradas às pressas, reforçando a hipótese de reestruturar o maior número possível de cursos antes do término do mandato de FHC.

A décima resolução, também do mês de março e revogada pela resolução 11/2006, é a mais importante no contexto educacional da época, conforme já mencionado, uma vez que estabelece diretrizes gerais para o ensino superior, dispendo sobre o credenciamento, a transferência de mantença, os estatutos e regimentos de instituições, autorização para cursos de graduação, reconhecimento e renovação de conhecimento de cursos superiores, e normas e critérios para supervisionar o ensino superior no Sistema Federal de Ensino. Sobre o credenciamento de instituições de educação superior, o documento aponta que devem ser observadas as definições do MEC, sendo analisada a situação fiscal e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). O credenciamento de centros universitários e universidades será realizado se as instituições obedecerem os seguintes critérios: serem credenciadas e regularmente implantadas, com cinco ou mais cursos de graduação reconhecidos, ter alcançado mais da metade de conceitos A, B ou C nos últimos Exames Nacionais de Cursos, não ter nenhum conceito insuficiente no corpo docente, não ter pedido de reconhecimento de curso negado pelo CNE ou pela SESu/MEC nos últimos cinco anos, ter institucionalizado programa de avaliação, ter sido bem avaliada pelo INEP. As universidades devem ofertar ensino, pesquisa e extensão e atenderem às disposições da LDB, bem como às exigências da resolução 02/1998, que trata dos indicadores de produção intelectual institucionalizada. Isso demonstra preocupação com esses três pilares constituintes da universidade, sendo um pré-requisito para seu credenciamento.

Também é importante notar o aparecimento, pela primeira vez, do termo “centros universitários” em uma resolução da CES, visto que é um conceito novo, não definido pela LDBEN/ 1996 e que ganhou conceituação com o Decreto 2.207 de 1997, em seu artigo sexto. Além do credenciamento, a resolução regulamenta a transferência de mantença de IES, os estatutos e regimentos. Também fixa a criação do Comitê Assessor da SESu/ MEC e do Comitê Técnico de Coordenação, que deve supervisionar

a autorização de cursos e credenciamento de IES, acompanhar a qualidade de cursos, propor padrões de qualidade dos cursos, dentre outras funções. O documento ainda estabelece as normas para autorização de cursos, uma vez que o credenciamento de uma IES exige que seus cursos sejam devidamente autorizados. Já em instituições credenciadas, é preciso apresentar no PDI atualizado a previsão de implantação e o projeto do curso, não deve ter nem irregularidades não-resolvidas em relatórios de supervisão da SESu/MEC nem resultados ruins no ENADE e em avaliações das condições de oferta pelo INEP. O reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores cabem exclusivamente à CES/CNE, de acordo com o art. 34 do Decreto 3860/2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, o que demonstra que a Câmara exerce funções importantes no contexto da educação superior no Brasil, sobrepondo-se até mesmo à Secretaria de Ensino Superior do MEC. A supervisão do ensino superior deve abranger ações periódicas, além dos processos acima citados. A CES também deve instituir em resolução específica normas e critérios referentes à aplicação da Portaria MEC 1.465/2001, que trata do credenciamento e reconhecimentos de universidades e centros universitários.

A resolução acima descrita é alterada no mesmo ano pela resolução 22, em novembro, resultante do parecer 337/2002. No artigo 24, fica estabelecido que a solicitação de reconhecimento deve ser feita pelas IES para todos os cursos que tenham cumprido 50% de seu projeto curricular, sem que haja mais prazo para isso. Os parágrafos únicos dos artigos 2º, 9º e 16 que estipulavam prazos para credenciamento das instituições foram revogados. A revogação desses prazos facilita para as IES, que podem entrar com pedido de reconhecimento ou reconhecimentos a qualquer momento do ano.

A resolução 23 dispõe sobre o reconhecimentos de universidades e centros universitários do sistema federal de educação superior, que deve ser centrado na avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional e nos critérios de avaliação institucional, com equilíbrio entre os critérios objetivos e subjetivos de avaliação de qualidade: agilidade no processo, progressividade nas metas fixadas, eficácia/eficiência ao longo de tempos determinados, resultados da avaliação nacional de cursos e das avaliações de oferta e de pares competentes. Esses critérios, especialmente os vinculados a rapidez, eficácia e eficiência, são termos provenientes da administração, relacionados ao mercado, que nem sempre são indicadores de qualidade. Mais uma vez,

aparece o termo “centros universitários” num campo específico que determina sobre o seu credenciamento, que é centrado na análise do ensino, sem que haja outros critérios explícitos. Já a análise para credenciamento de universidades é baseada desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, pilares previstos constitucionalmente. Tanto os centros universitários quanto as universidades podem ser credenciados por até dez anos, que é a mesma duração de seu PDI. O relatório final da avaliação institucional, coordenado pelo INEP/MEC, será enviado à SESu/MEC para aprovação e, em seguida, para a CES, que deve analisá-lo e aprová-lo. Por fim, se aprovado pela CES, é preciso que haja homologação ministerial. É interessante atentar para essa “hierarquia” de decisões: primeiro, a secretaria do MEC avalia o relatório para depois enviá-lo à Câmara de Educação Superior, que, por fim, o envia ao Ministro da Educação para homologação. Isso mostra que a CES ocupa um lugar importante nesse processo de credenciamento, uma vez que ela é a responsável por revisar o relatório, mesmo este já tendo passado por uma instância do MEC, antes da decisão final do Ministro. Por outro lado, ela é colocada entre duas instâncias governamentais, de modo que ela não publica nada que o Executivo federal não autorize. Essa é uma forma muito explícita de controlar suas decisões, limitando o campo de ação do colegiado.

Por fim, a última resolução do período de governo de FHC, que nunca fora revogada, altera os artigos 1º e 2º da resolução 01 do ano anterior, que estabelece normas para a pós-graduação. No parágrafo quarto do primeiro artigo, ela modifica o prazo que as instituições com autonomia para criar cursos de pós-graduação tem para formalizar um pedido de reconhecimento, que deve ser 60 dias após ato formal de criação por seus conselhos superiores e não mais doze meses após o início do funcionamento dos mesmos. Tal modificação garante a qualidade dos cursos de pós-graduação em funcionamento, acelerando seu processo de reconhecimento. Já no segundo parágrafo, a alteração é referente aos cursos de mestrado e doutorado resultantes de associações entre IES brasileiras e estrangeiras, que agora só podem ser instalados após autorização do MEC, não obedecendo mais às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento da resolução 01/2001.

Com isso, encerra-se a emissão de resoluções da Câmara de Educação Superior durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir dos conteúdos analisados desses documentos é possível notar que os trabalhos normativos do órgão demoraram um pouco para se consolidarem, ou seja, para de fato estabelecerem normas para o funcionamento da educação superior como um todo no Brasil. De 1996 a 1998, a

Câmara emitiu resoluções emergenciais, mais dedicadas à adaptação à nova LDB, que foram revogadas posteriormente. Em 1999, ela emite a primeira resolução que finalmente institui normas mais gerais para a educação superior e que nunca foi revogada, dispondo sobre os cursos sequenciais. No entanto, nesse mesmo ano as outras resoluções emitidas foram posteriormente revogadas, e em 2000, ano da discussão do Plano Nacional de Educação, a Câmara não redigiu nenhuma resolução, retornando, com o mesmo presidente, suas atividades em 2001 para iniciar a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação a partir dos cursos da saúde, dando continuidade de maneira mais intensa em 2002 com outro presidente. Nesses dois últimos anos, que coincidem com o encerramento do mandato de Fernando Henrique Cardoso, a Câmara emitiu normas importantes para a estruturação da educação superior, consolidando finalmente seu papel no contexto desse nível de ensino.

Suas atividades entre 1996-2002 se mostraram mais voltadas para a questão da organização acadêmica das IES, mencionando apenas em alguns momentos preocupação com o acesso ao ensino superior. Não há indícios, nas resoluções, de debates sobre temas como destinação de verbas para o ensino superior ou necessidade de ampliação do número de instituições públicas, com vistas a viabilizar de maneira democrática o acesso; Porém, é importante ressaltar que isso não está previsto no Regimento Interno e que, por isso não há obrigação de cumprimento. A CES demonstra seguir a tendência do governo FHC de não se isentar de discussões e ações socialmente relevantes, conforme abordado anteriormente a partir de Draibe (2003), de modo que estruturar as normas do sistema de ensino é indispensável para que ele possa ser ampliado com qualidade. As resoluções expressam preocupação com a qualidade dos cursos de educação superior, sejam eles de graduação ou pós-graduação, por meio do estabelecimento de padrões de avaliação a serem executados periodicamente nas instituições. Assim, a Câmara segue a linha de FHC, que não executou nenhuma política pública para o ensino superior além do crédito educativo em seu período de governo, sem também criar nenhuma instituição pública para esse nível de ensino. Ao contrário: segundo dados do INEP (2002), em 1997 havia 211 IES públicas, enquanto que em 2002 esse número caiu para 195! No entanto, as acusações de favorecimento à expansão do setor privado feitas ao CNE e ao MEC procedem, pois em 1997 as IES privadas eram 689 e em 2002 1.442, segundo dados do INEP (2002). A tendência de organizar o país como um todo, não somente em termos econômicos, mas também em termos educacionais, estruturando a legislação do ensino superior principalmente por

meio da LDBEN/1996 e de todas as resoluções da CES, é a marca dos dois mandatos de Fernando Henrique, de modo que a execução de políticas sociais ficará a cargo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, bem como de expandir as IES públicas.

A seguir, segue uma análise dos pareceres mais importantes homologados<sup>37</sup> pela Câmara de Educação Superior disponíveis no site do Conselho Nacional de Educação, no período 1997-2002 e, em seguida, dos conselheiros que passaram pelo órgão nesse mesmo período.

### **3.3 Produção normativa da CES/CNE: outros pareceres emitidos entre 1997 e 2002**

Segue, abaixo, uma exposição sistemática do conteúdo dos pareceres, procedida de análise em tabela.

#### **- 1997**

O parecer 376/1997, resultante de uma dúvida de uma instituição, expressa a realidade do ensino superior após a LDB/1998: muitas IES fizeram consultas à CES sobre a obrigatoriedade da disciplina Educação Física nos cursos de graduação, pois a LDB não deixou isso claro. A CES então mostra seu papel de intérprete da legislação educacional, entendendo que a oferta dessa disciplina é facultativa às IES, o que inclui as universidades, dada sua autonomia, colocando apenas a necessidade de informar a inclusão antes do período letivo.

O parecer 434/1997 expressa uma dúvida de uma IES em relação à transferência de um aluno de um curso para o outro, pois o art. 49 da LDB/1996 não explica o que são “cursos afins”, de modo que a IES se remeteu a um parecer do CFE para definir o termo. A CES, analisando os cursos, entende que há afinidade entre eles, pois poucas disciplinas da área geral são diferentes; esse é o entendimento que ela dá para o termo “cursos afins” e, em decorrência dele, interpreta os termos “aluno regular” e “processo seletivo”, que também não são regulados pela LDB. O Conselho se mostra eficiente na interpretação da legislação educacional e no atendimento aos problemas que a sociedade civil apresenta na educação superior, cumprindo seu papel de intermediária entre governo e sociedade civil, lidando com a nova LDB e também com documentos do não-extinto CFE.

---

<sup>37</sup> Lembrando que, segundo funcionários do CNE, no site do Conselho estão disponibilizados os pareceres mais importantes e mais procurados.

O parecer 576/1997 expressa uma consulta da Delegacia do MEC de Rio Grande do Sul, sobre o artigo 48 da LDB, e a CES responde que já abordou esse tema no parecer 297/1997 e na resolução 3/1997, ressaltando que os diplomas de cursos de graduação a distância, semipresenciais ou em regime especial deveriam aguardar regulamentação da Câmara para serem registrados, visto que ainda não havia autorização para isso.

O parecer 579/1997 trata da mudança de nomenclatura de um curso técnico, a pedido do Ministro; embora o assunto compita à Câmara de Educação Básica, o Ministro pediu opinião da CES para futura formação de tecnólogo nessa área, que foi favorável à mudança. Isso mostra que o Ministro não tomava decisões sozinho, consultando e subordinando-se os órgãos de participação da sociedade civil para efetuar a mudança.

O parecer 630/1997 pede esclarecimento por parte de uma IES sobre a validade ou não da oferta de curso de licenciatura curta, tendo em vista o art. 62 da LDB/1996, que afirma a necessidade de possuir licenciatura plena para lecionar na educação básica. A CES interpreta que, conforme disposto na LDB, a IES não deve oferecer mais cursos de licenciaturas curtas e completa que as licenciaturas estavam sendo alvo de toda a atenção do órgão, com vistas a sua total reestruturação, antecipando a elaboração das DCNs a partir de 2001 e mostrando que esse assunto já era discutido na CES desde 1997. Tudo isso mostra a ambigüidade da nova LDB em relação a vários temas, sendo que a Câmara necessitava complementar suas prescrições.

O parecer 668/1997 pede revisão à CES de parecer do CFE 165/1992, pedindo registro de professores de faculdades de odontologia em Conselho Profissional, que foi negado pela Câmara, pois cabe aos conselhos profissionais a fiscalização do exercício profissional, delimitando assim seu campo de ação.

#### **- 1998**

O parecer 12/1998 solicita informação sobre o reconhecimento, na legislação educacional, de diplomas em língua estrangeira de escolas de línguas de sociedades estrangeiras para exercício da docência na educação básica, algo que antes era permitido. CES responde que a nova LDB extinguiu essa possibilidade, e propõe o estabelecimento de convênios com IES com licenciaturas reconhecidas para equivalência de disciplinas e obtenção de diploma.

O parecer 32/1998 requer reconhecimento de curso de IES privada com duas habilitações; CES analisou o relatório da Comissão que avaliou o curso e constatou

problemas, proibindo a continuidade da seleção de novos alunos aceitando a convalidação de estudos daqueles que já se formaram. Isso mostra que, diferentemente do CFE, a CES/CNE está preocupada com a qualidade dos cursos oferecidos, sem procurar favorecer instituições privadas ou públicas no processo de reconhecimento.

O parecer 39/1998 contesta o cancelamento de matrículas de um curso feito pela antiga Delegacia do MEC, que alegou ser a graduação incompatível com o curso em que iriam reingressar. A CES afirmou que, se a instituição fosse uma universidade, não poderia haver interferência, mas como não o era, afirma que os reingressos são permitidos desde que haja vagas e que os candidatos passem por seleção transparente.

O parecer 84/1998 é uma consulta de uma universidade federal sobre o art. 48 da LDB/1996, que trata do registro de diplomas de IES não-universitárias em universidades. Uma instituição estadual registrava seus diplomas na universidade, porém ela parou com a nova LDB, embora não fosse uma instituição devidamente credenciada. A CES decidiu que a instituição estadual deveria continuar registrando seus diplomas na federal, até regularizar sua situação.

O parecer 281/1998 questiona se um conselho estadual profissional possui competência para baixar normas de funcionamento para cursos de especialização e para instituir o título de especialista, e a CES responde que somente o MEC e o CNE podem regular as normas de funcionamento dos cursos, de modo que aos conselhos profissionais cabem apenas a fiscalização da atividade profissional, não podendo extrapolar sua competência. Além disso, somente instituições de ensino superior podem manter cursos de especialização e só as universidades podem criá-los fora de sua sede nos mesmos padrões de qualidade, mas sem extrapolar os limites do estado em que está sediada. A CES demonstra clareza quanto à organização acadêmica, expressando o que é permitido a cada tipo de IES e o que compete somente a elas.

O parecer 424/1998 trata da convalidação de estudos de alunos que fizeram o curso de pedagogia fora da sede de uma universidade federal e pede autorização para criação do curso; os dois pedidos foram autorizados pela CES, sob alegação de a universidade possuir estrutura para mantê-lo, com a maior parte dos professores com mestrado/doutorado.

O parecer 425/1998 se trata de uma consulta sobre a aprovação de currículos de cursos e programas, conforme a LDB/1996, e mais uma vez sobre a obrigatoriedade de educação física no ensino superior. Como a IES que fez a consulta era uma universidade federal, não precisa submeter à CES pedido de aprovação sobre esse tema, dada sua

autonomia universitária; quanto à educação física, CES pede para a instituição consultar o parecer 376/1997, que afirma ser facultativa a disciplina no ensino superior.

O parecer 503/1998 solicitou esclarecimentos da LDB/1996 no que se refere às normas para realização de estágios supervisionados dos alunos regularmente matriculados, e a CES respondeu que o parecer 744/1997 trouxe orientações quanto a isso.

O parecer 518/1998 é uma consulta sobre a denominação de disciplinas e sobre a carga horária de estágio supervisionado, tendo em vista a nova LDB/1996, o que mais uma vez evidencia a confusão que a nova lei gerou nas IES, de modo que o papel da CES nesse contexto foi fundamental para atender às necessidades da sociedade civil.

O parecer 552/1998 é um pedido de autorização de uma pessoa física para lecionar nas séries iniciais do Ensino Fundamental, uma vez que não possuía habilitação para isso. A CES recomenda a procura de uma IES com pedagogia para realização do estágio supervisionado, que a habilitaria ao cargo desde que se registre em diploma.

No parecer 569/1998, a CES menciona o parecer 776/1997, que não foi homologado, dizendo que o currículo mínimo se tornou ineficaz para garantir a qualidade dos cursos, desencorajando a inovação e a diversificação da formação, e que as novas diretrizes curriculares devem pautar-se na tendência dos países desenvolvidos, de redução da duração da formação no nível da graduação, fortalecendo a articulação entre teoria e prática, a valorização da pesquisa, dos estágios e da extensão.

O parecer 593/1998 retifica o 434/1998, alterando a redação sem mudar o sentido do texto. O parecer 606/1998 trata-se de uma consulta da Delegacia do MEC do Rio de Janeiro sobre a validade de resultados de vestibulares, pois uma IES anunciou que o processo seletivo valeria para o primeiro semestre de 1998 ou 1999, o que é proibido, de modo que a seleção deve valer apenas para o ano letivo vigente. No entanto, CES ressalta que a nova LDB abriu brechas para que se teste formas alternativas de seleção, inclusive usando o ENEM, que começara naquele ano.

O parecer 670/1998 é o primeiro parecer, dentre os analisados, que consiste num pedido para abertura de curso de graduação a distância de uma universidade federal da região norte, que se baseia no modelo e no material da “Universidade Aberta” da Inglaterra, com que efetuou convênio, visando oferecer tanto bacharelado quanto licenciatura em matemática nos diversos *campi* da instituição. A CES é favorável ao credenciamento, por cinco anos, da instituição, dada a qualidade da estrutura do curso, que conta com todos os docentes com mestrado ou doutorado.

O parecer 770/1998 é um pedido de convalidação de estudos realizados por alunos de um curso livre de Análise de Sistemas, requerimento que foi negado em concordância com o relatório da SESu/MEC.

O parecer 887/1998 é outro pedido de credenciamento para oferta de cursos de graduação a distância, nas áreas de biologia, física, química e matemática, em uma universidade federal da região nordeste. O objetivo desse projeto é alcançar formados no Ensino Médio sem condições de freqüentar cursos presenciais e também os profissionais com formação superior não-licenciados, capacitando professores para atuar na rede pública. Essa era uma necessidade do estado, cujos cursos de licenciatura eram insuficientes para atender à demanda. Nesse contexto, com a ajuda de novas tecnologias de comunicação o EAD ganha importância, principalmente por seu baixo custo, e a CES aprovou o credenciamento do curso por cinco anos para oferta desta modalidade de ensino. É interessante notar que os primeiros pedidos para ensino a distância são de universidades públicas, com o objetivo de democratizar o acesso e não de mercantilizar o ensino.

O parecer 908/1998, um esclarecimento feito a pedido do próprio CNE, começa afirmando que vários órgãos e sociedades profissionais tem feito convênios com IES para criação de especializações, principalmente na área da saúde. No entanto, a LDB/1996 restringe ao ensino superior a oferta de qualquer pós-graduação. A CES interpreta o artigo 40 da LDB/1996 como uma brecha para realização de convênios para aperfeiçoar a formação especializada, demonstrando legitimá-los.

#### **- 1999**

O parecer 118/1999 retificou o parecer 930/1999, relativo ao reconhecimento de cursos de pós-graduação de mestrado e doutorado. O parecer 219/1999 é um pedido de declaração para ingresso em universidade sem conclusão do Ensino Médio, que é negado pela CES uma vez que a LDB/1996 prevê o ingresso do ensino superior somente com apresentação do certificado de conclusão do Ensino Médio.

O parecer 228/1999 é uma solicitação de adaptação de estatuto à nova LDB de um centro universitário; CES pediu que se trocasse o termo “campus” por “unidade”, uma vez que o primeiro nome é privativo de universidades. Assim, a CES mostra entender bem e aplicar a diferenciação entre centros universitários e universidades, explicitando que se trata de IES distintas.

O parecer 241/1999, a pedido da própria CES, discorre sobre o curso de Teologia, afirmando que, para respeitar a liberdade religiosa e a separação entre Igreja e

Estado, os cursos de bacharelado em Teologia devem ter currículo livre, à escolha da IES. Ressalvada a autonomia das universidades e centros universitários para criação de cursos, processos de autorização e reconhecimento devem seguir apenas os critérios de hora/aula, qualificação docente e infra-estrutura. O processo seletivo de ingresso também deve ficar a cargo da IES, sendo que a pré-condição é a conclusão do ensino médio ou equivalente. A pós-graduação também segue as normas gerais, respeitada a liberdade curricular.

O parecer 296/1999 vem justamente requerer o reconhecimento de curso de licenciatura em teologia e de bacharelado em diaconia social, que é negado pela CES, pois os pedidos não são abrangidos pelo parecer 241/1999, que trata do assunto. A IES só poderá pedir reconhecimento se criar o curso de bacharelado em teologia. O ensino religioso, para o órgão, compete às igrejas e comunidades, não devendo o Estado intervir nisso (a CES se entende como Estado neste parecer). O bacharel em teologia pode, via processo seletivo em IES, ponto ressaltado pela LDB, obter uma licenciatura e dar aulas. Os cursos propostos pela IES podem continuar, somente como cursos livres e que oferecem apenas certificado.

O parecer 440/1999 trata de um pedido de convalidação de estudos em curso de direito; a CES indeferiu o pedido, por conta de irregularidades no processo seletivo: o aluno ingressou sem prestar um vestibular, o que é proibido. O parecer 460/1999 retifica o parecer 247/1999, que pede declaração permanente de equivalência de estudos no curso de formação de oficiais da PM do Espírito Santo ao de graduação do sistema civil. CES afirma que pedido de equivalência semelhantes serão feitos caso a caso.

O parecer 499/1999 é uma consulta sobre o art. 66 da LDB/1996, questionando a contratação de professores com cursos de pós-graduação *lato-sensu*, se não houver mestres e doutores disponíveis; CES responde que os critérios para formação do corpo docente em universidades e faculdades não são os mesmos, de modo que IES não-universitárias podem contratar especialistas.

O parecer 505/1999 é uma indicação da Câmara dos Deputados sobre o reconhecimento de cursos superiores de teologia como cursos de graduação, mostrando a integração entre democracia participativa e representativa e a preocupação com a garantia dos direitos religiosos. O parecer 741/1999 retifica o parecer 606/1999, relativo ao reconhecimento de um curso de formação pedagógica para docentes; CES o reconhece, mas com ressalvas.

O parecer 765/1999 solicita normatização da forma de ingresso de alunos provenientes de instituições teológicas em IES, e a CES responde, citando os pareceres 241 e 296 de 1999, que o ingresso só pode ocorrer de acordo com os critérios da LDB/1996: ter concluído o Ensino Médio e ser classificado em processo seletivo. O aproveitamento de estudos só era possível com o Decreto 1051/1969, que a nova LDB invalidou.

O parecer 898/1999 é uma consulta de uma IES, que já teve seu curso reconhecido, sobre a possibilidade ampliação no número de vagas. CES concorda com a transformação do número de vagas por habilitação em vagas globais, permitindo ao aluno escolher posteriormente qual habilitação deseja obter, mas sem unificá-las – cada uma continua com sua porcentagem de prática de ensino a ser cumprida.

O parecer 1046/1999 pede esclarecimentos sobre a regulação e oferta de certificado em cursos de pós-graduação *lato sensu*, com base no art.64 da LDB/1996. a CES responde que o parecer 604/1982, do CFE, antigo regulador da especialização, foi revogado pela LDB/1996, de modo que a formação de especialistas deve seguir o parecer 3/1999.

O parecer 1070/1999, de interesse do próprio CNE, estabelece critérios para autorização e reconhecimento de cursos de IES, com vistas a padronizar os relatórios das Comissões de Especialistas, que eram bastante heterogêneos, dificultando a avaliação das propostas. CES, porém, não visa desconsiderar a diversidade e as especificidades das várias áreas do conhecimento, mas critica o excesso de rigor de algumas comissões, sem amparo legal e desnecessário para garantir a qualidade de um curso. Tais exageros são conseqüências dos atos do CFE, que aprovavam cursos sem muitas exigências. A CES ressalta que deve-se distinguir exigências feitas aos cursos e às mantenedoras, assim como avaliar o tipo de IES, para não valorizar excessivamente a titulação em detrimento da experiência didático profissional dos docentes. As comissões estavam utilizando, segundo a CES, critérios adequados para universidades em todas as IES, o que é inadequado. A Câmara mostra preocupação com a diversidade da oferta educacional do país, o que para muitos parece uma mercantilização do ensino. No entanto, o termo “democratizar a oferta” seria mais adequado, uma vez que impor somente universidades seria arbitrário à sociedade, que é muito diversificada em seus projetos e carreiras.

O parecer 1105/1999 requer autorização para funcionamento de curso de licenciatura em ensino religioso e outros, como parapsicologia e yoga, de modo que a

CES reforça a não-autorização de cursos para formar professores nessa área. O parecer 1136/1999 é um pedido de aprovação de regimento, para adaptação à nova LDB. CES faz ressalvas ao uso do termo “faculdades integradas” pela IES, sendo que ela não se originou dessa forma; além disso, ela atua em dois municípios, o que seria irregular, mas alega que a outra unidade foi criada antes da emancipação de um deles. Assim, CES aprova o regimento.

O parecer 1137/1999, de um sindicato de professores, encaminha reflexões sobre o parecer 376/1997, que aborda a não-obrigatoriedade de educação física no ensino superior. CES leva em consideração a preocupação da entidade classista, mas afirma não poder tornar obrigatória a disciplina se a própria LDB/1996 não o fez. Isso mostra o limite de atuação da Câmara: ela é intérprete e não revisora da nova LDB, não podendo ir além daquilo que o sistema lhe permite. O parecer 1202/1999 pede autorização para o funcionamento de um curso de direito presencial; CES o aprova.

#### **- 2000**

O parecer 88/2000 pede autorização para oferta de cursos de pedagogia, letras e matemática, licenciaturas plenas; CES autoriza o funcionamento dos cursos em todos os polos da IES, em caráter excepcional, na região norte.

O parecer 235/2000 é uma consulta sobre a extinção de habilitações no curso de pedagogia e a reformulação de seu currículo, dadas as controvérsias da nova LDB. CES confirma, legalmente, que o curso de pedagogia é pré-requisito indispensável para atuação na administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, ressaltando também que as Diretrizes Curriculares do curso tem sido seu objeto de estudo, de modo que ainda não é possível responder se as habilitações serão extintas. A CES trabalhou, realmente, durante o ano 2000 na elaboração dessas diretrizes, o que confirma a não-emissão de resoluções neste ano.

O parecer 288/2000 é muito semelhante ao 235/2000, e a CES responde que cabe às IES decidirem como promoverão a formação dos profissionais da educação em nível de graduação ou pós-graduação, atendendo à legislação vigente, lembrando que a especialização é regida pela resolução 3/1999. É interessante notar que, mesmo com consultas questionando a estrutura do curso de Pedagogia, a CES prioriza as diretrizes de cursos da saúde, mencionando a pedagogia somente em 2005, já no governo Lula.

O parecer 303/2000 requer resposta sobre a possibilidade de matrícula em curso de especialização por recém-graduados que ainda não possuem o diploma. Embora a resolução 3/1999 aponte a necessidade de matrícula em curso de especialização, a CES

entende que, dada a dificuldade dos recém-graduados de providenciá-lo logo após o término do curso, é permitido apresentar o certificado de conclusão e o histórico para matrícula; porém, esta só será efetivada com apresentação do diploma. Talvez esse tenha sido um dos motivos da revogação da resolução 3/1999 em 2001, pelo uso de jurisprudência para resolver alguns casos.

O parecer 305/2000 trata do credenciamento de uma universidade estadual para desenvolvimento de programa de ensino a distância, com o curso de graduação em pedagogia, licenciatura plena, aprovado pela CES por três anos. A aprovação de cursos superiores a distância ocorreu como um meio rápido de expandir o acesso ao ensino superior, principalmente com a discussão de sua ampliação nessa modalidade no PNE (2000). FHC não havia tomado nenhuma medida direta nesse sentido, mas a CES se mostrou favorável à expansão do ensino superior, principalmente na modalidade a distância. É interessante notar que, nesses primeiros anos da Câmara, as iniciativas de pedidos de autorização para cursos a distância eram provenientes de instituições públicas, tanto federais quanto estaduais.

O parecer 336/2000 trata-se de um pedido de uma instituição para abrir um turno diurno para um curso visando atender alunos adventistas; CES entende que esse pedido representaria uma reserva de vagas, o que fere o princípio da igualdade de acesso e permanência previsto no art. 206 da Constituição. A IES poderia criar um turno diurno para qualquer pessoa que queira concorrer às vagas, e não para clientela específica. CES se mostra favorável à igualdade e não a princípios mercadológicos de obtenção de lucro a qualquer custo ou então de favorecimento a um grupo específico.

O parecer 358/2000 se trata de outro pedido de credenciamento para oferta de educação profissional a distância em pedagogia, com duas habilitações, por uma universidade federal, que já oferecia outros cursos nesta modalidade com boa infraestrutura; o pedido foi aprovado pela CES.

O parecer 364/2000 trata de outra questão relacionada às licenciaturas curtas, de modo que a CES recomenda a plenificação da licenciatura curta em uma IES que ofereça licenciatura plena. O parecer 373/2000 trata-se de um pedido de uma Delegacia do MEC para aprovação de professores em cursos de graduação, por conta de alterações feitas nos currículos dos cursos. A CES afirma que a admissão de novos professores deve ser feita de acordo com a legislação vigente e que a apreciação do corpo docente só ocorrerá pelo seu colegiado no reconhecimento e na renovação de reconhecimento dos cursos ou no credenciamento da IES. Lembra ainda que a resolução 5/1986 do

CFE e outras normas que delegavam competências às Delegacias do MEC nos estados perderam sua eficácia, tendo em vista que todas essas Delegacias foram extintas.

O parecer 672/2000 é uma consulta sobre a aprovação de um pedido de regulamentação de um teste de acesso a cursos proposto por uma IES. A CES encontrou vários erros nessa proposta, que deixava vagas ociosas a serem preenchidas a qualquer tempo; além disso, não são permitidos convênios com escolas públicas ou particulares na seleção e também não pode haver reserva de vagas para alunos do ensino médio ingressarem posteriormente. CES criticou a proposta, pedindo à IES que a revise e que analise seu regimento.

O parecer 690/2000 é uma consulta sobre aproveitamento de estudos de uma aluna de pedagogia que já ministrou aulas na educação básica; CES recomendou a IES, que possui autonomia universitária, a efetuar sua proposta de “banca examinadora especial” para comprovação de “extraordinário aproveitamento de estudos” para abreviar seu curso, conforme LDB/1996, recomendando a participação de docentes de outras IES na banca.

O parecer 796/2000 pede credenciamento para ministrar cursos de especialização em direito a distância em IES privada; CES aceita o pedido, credenciando-a por cinco anos e ressaltando que o certificado deve indicar a modalidade do curso. O parecer 1036/2000 trata-se de outro pedido de IES privada para oferta de cinco projetos de especialização a distância, que a CES avaliou de maneira positiva, sendo favorável ao credenciamento por três anos, tempo inferior ao concedido anteriormente para universidades federais.

O parecer 1066/2000 é um pedido de defesa direta de tese; o problema é que a IES requerente não tem doutorado reconhecido na área, apenas mestrado. O pedido foi feito a outras universidades com doutorado no curso, mas elas alegaram não haver regulamentação em seu regimento para efetuar defesa direta. Sendo assim, a CES abre exceção e permite, em caráter excepcional, a formação de banca para defesa de tese direta.

O parecer 1067/2000 trata-se de uma pessoa física que solicita esclarecimentos quanto a titulação de docentes, uma vez que ele atua no ensino superior sem possuir pós-graduação. CES entende que a LDB/1996 estabelece um mínimo de doutores, ma não obriga que todos os professores de universidades tenham doutorado, de modo que ele pode continuar a exercer sua função. A CES não disponibilizou nenhum parecer

relativo à discussão sobre o Plano Nacional de Educação neste ano, conforme é de sua competência de acordo com o artigo 5º de seu Regimento Interno (BRASIL, 1999).

**- 2001**

O parecer 21/2001 é um pedido de autorização para funcionamento de curso de turismo em IES privada em processo de credenciamento. A CES é favorável ao funcionamento do curso, mas coloca algumas orientações. O parecer 1214/2001 solicita mais um credenciamento de universidade federal para oferta de graduação em pedagogia a distância, sendo autorizada pela CES por cinco anos. Este parecer ainda ressalta a inadequação de critérios de cursos presenciais para avaliação da oferta de ensino a distância; por se tratar de uma modalidade nova na época, ainda não haviam métodos próprios para analisar cursos de EAD.

O parecer 1236/2001 também é um pedido de credenciamento de uma universidade estadual para oferta de ensino a distância, aprovado pela CES, que pediu uma avaliação um ano antes da conclusão das primeiras turmas. O parecer 1237/2001 trata da aprovação de alterações em estatuto de universidade para adaptação à LDB/1996 e inclusão de campus fora da sede, que não estavam regularizados; a CES pediu essa regularização antes de analisar as alterações no estatuto.

O parecer 1242/2001 faz um pedido de reconhecimento do título de doutor de um aluno de uma IES, que não completou o ensino fundamental, mas que cumpriu todas as exigências da seleção do doutorado. A CES entende que a IES possui competência, de acordo com a lei, para admiti-lo no programa e para reconhecer o cumprimento de suas exigências para aprovar a tese. Ao aceitar o aluno, a IES reconhece o “notório saber” do candidato, cumprindo o art. 47 da LDB/1996. Portanto, reconhecer um título de doutor cabe à IES, e não ao MEC ou à CES.

O parecer 1280/2001 pede convalidação de estudos de pessoa física, que ingressou em IES sem ter concluído o ensino médio. Como ela regularizou sua situação, concluindo a educação básica e prestando novo vestibular, a CES aceitou o pedido. O parecer 1284/2001 trata de outro pedido de convalidação de estudos de pessoa física; embora a IES tenha errado ao efetuar matrícula irregular, a CES aceitou o pedido, pois o indivíduo regularizou sua situação.

O parecer 1285/2001 pede credenciamento de universidade privada para oferta de curso de engenharia química a distância, em parceria com empresa, e para cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância que já desenvolve. CES indicou melhorias, mas recomendou o credenciamento por três anos.

O parecer 1289/2001 trata de outro pedido de convalidação de estudos de pessoa física que ingressou no ensino superior sem certificado de conclusão; a CES aceitou o pedido, pois o aluno regularizou sua situação. O parecer 1295/2001, de interesse da própria CES, pede inclusão das ciências militares no rol das ciências estudadas no país, com o registro de diplomas em universidades, sendo aprovado com resguardo dos aspectos bélicos.

O parecer 1333/2001 trata da oferta de cursos de pedagogia e letras fora da sede sem autorização do MEC por uma IES; a CES reconhece seriedade na execução desses cursos, que visavam formar professores em caráter de urgência para a rede pública em parceria com o governo do estado, e concorda com a convalidação de estudos dos alunos que fizeram os cursos, estabelecendo que a IES não terá outra iniciativa sem aprovação da Câmara.

#### **- 2002**

O parecer 2/2002, de interesse do MEC, pede credenciamento para uma universidade federal oferecer curso da educação a distância, tendo o pedido aceito pela CES; o credenciamento devia ser por cinco anos, sendo que em um ano a IES deveria enviar à SESu relatório de desempenho do curso.

O parecer 26/2002 expressa divergência da CES com o Serviço de Apoio Técnico do CNE, afirmando que o assunto poderia ser normatizado pelos colegiados superiores da própria instituição. É preciso que a CES defina quais assuntos são de sua competência e qual a autoridade competente para formular consultas ao CNE e suas Câmaras; segundo o parecer, o CNE deve assessorar o Ministro da Educação, respondendo suas indagações. A crise de identidade está colocada: o CNE é exclusivo do MEC ou deve atender às consultas, uma vez que seu espaço também tem como prerrogativa a participação? Houve aí um embate entre a burocracia do órgão e os representantes da sociedade civil, o que colocou em questão qual a sua real finalidade, demonstrando uma grande falta de clareza em relação ao Regimento Interno por parte dos funcionários técnicos de apoio aos conselheiros. Após alguns anos de funcionamento, era pertinente rever suas competências para reavaliar o seu papel no contexto da educação superior.

O parecer 43/2002 também expressa essa crise: CES afirma que não é sua atribuição se posicionar sobre o tema consultado, embora responda ao questionamento. O parecer 59/2002 é uma consulta sobre o reconhecimento do título de MBA no exterior, a partir da resolução 1/2001, de modo que a universidade federal questiona se

ele deve ser reconhecido como mestrado ou pós-graduação *lato sensu*. Mais uma vez a CES responde que não é sua competência se pronunciar sobre esse tema, pois cabe a uma universidade brasileira que ofereça o curso de mestrado profissional na área avaliar os casos de MBA, ressaltando que a referida resolução classificou cursos de MBA brasileiros como *lato sensu*.

O parecer 66/2002 requer equivalência de estudos de curso de formação da PM a curso civil, matéria que, segundo a CES, não foi regulada pela LDB/1996, que admite a equivalência de estudos de acordo com as normas dos sistemas de ensino. O parecer 460/1999 afirmou que esse tipo de solicitação deve ser feita caso a caso até que se normatize o assunto nos termos da nova LDB. A CES responde, portanto, que a equivalência deve ser pleiteada nos termos do parecer CES 1295/2001, em universidades que atendam às exigências do parecer 771/2001.

O parecer 79/2002 consiste numa consulta sobre a validade acadêmica de um mestrado profissionalizante, e a CES responde que o termo “profissional” deve constar no diploma, mas que não há diferença em direitos quanto à carreira acadêmica. O parecer 98/2002 solicita credenciamento de uma IES pública para oferta de especialização na área de saúde/enfermagem a distância, sendo a CES favorável ao credenciamento por cinco anos, elogiando-o.

O parecer 101/2002 trata-se de mais uma dúvida relacionada ao art. 64 da nova LDB, questionando se somente o curso de pedagogia habilita ao exercício de funções de coordenação e supervisão na área educacional. A CES responde que a LDB define isso com clareza; não há, porém, exigência de que as funções do art. 64 devam ser exercidas apenas por pedagogos, de modo que qualquer licenciado pode assumi-las. Contudo, os sistemas de ensino podem, dada sua autonomia, estipular outros requisitos para as funções.

O parecer 109/2002 trata-se de uma consulta de um sindicato de docentes sobre aplicação da resolução de carga horária para os cursos de formação de professores, e a CES responde dizendo que cada IES deve incluir em seu projeto pedagógico como componente curricular obrigatório o estágio curricular supervisionado de ensino de 400 horas em unidades escolares no final do curso como um momento de capacitação em serviço, assumindo o papel do professor. Além disso, a IES deve prever 400 horas de prática como componente curricular desde o início do curso.

O parecer 121/2002 consulta sobre a validade de curso de pós-graduação – mestrado científico, em convênio com universidade portuguesa. CES atenta que o

parecer é anterior à resolução 1/2001, que regula a pós-graduação. O parecer 122/2002 faz mais um esclarecimento sobre a função dos conselhos profissionais, que é fiscalizar o exercício profissional de seus filiados e não cobrar da CES sobre os critérios usados para avaliar a criação de novos cursos. O Conselho Federal de Psicologia fez ataques à CES no parecer, dizendo favorecer interesses de grupos poderosos em vez dos interesses nacionais; a acusação é feita por conta de um parecer favorável concedido pela Câmara a um curso, e esta respondeu que seu compromisso é com a qualidade do ensino. A herança de corrupção do CFE afetou a visão de alguns grupos sobre o CNE, de modo que qualquer decisão que contrarie a vontade de uma minoria passa a ser uma medida de favorecimento às elites. Por fim, a CES votou pelo arquivamento do processo.

O parecer 135/2002 consulta sobre a obrigatoriedade de filiação dos professores de educação física aos conselhos regionais de sua área como condição indispensável ao exercício do magistério, informação que, segundo a CES, não procede, convicta de que o MEC e as IES devem intervir na educação e que cabe aos conselhos profissionais fiscalizar o exercício profissional.

O parecer 136/2002 consulta sobre a complementação pedagógica para docência de língua alemã, e a CES responde que a IES deve firmar convênio com cursos/escolas reconhecidas de língua alemã para reconhecer disciplinas ministradas, permitindo complementação de estudos da licenciatura.

O parecer 138/2002 deveria instituir as diretrizes curriculares nacionais para o curso de educação física, mas várias partes desse documento foram ignoradas na resolução original, não sendo sequer mencionado como referencial. Ele detalhava mais os conteúdos do curso e continha partes muito específicas da área da saúde, que foram retirados no parecer 58/2004.

O parecer 145/2002 trata-se de credenciamento para oferta de especialização em direito a distância, com texto construtivista, falando em educação *just in time*. A CES vota favoravelmente ao credenciamento por cinco anos, e corrige informação errada da SESu no relatório, que afirma não necessitar de autorização os cursos de pós-graduação *lato sensu* tanto presenciais quanto a distância, sendo que sobre este último a resolução 1/2001 não isenta do processo.

O parecer 187/2002 é uma sugestão de recolocação na resolução 1/2001 do que foi retirado da resolução 3/1999, sobre a necessidade de a qualificação de docentes para o ensino superior em especializações ter enfoque pedagógico, e sugere a extinção da

ideia de MBA como *lato sensu*, sendo que em inglês *master* corresponde a mestre. A CES responde que os cursos de especialização não dependem de autorização, reconhecimento e sua renovação, de modo que as IES podem deliberar livremente sobre sua grade curricular, obedecendo apenas a critérios mínimos; diz ainda que o MBA já foi definido na resolução 1/2001, e que não é o mesmo que um mestrado no Brasil, devendo continuar distinto.

O parecer 188/2002 versa sobre o credenciamento para oferta de graduação e de especialização a distância, ambos aprovados pela CES sem estipulação de prazo. O parecer 189/2002 consulta sobre a realização de internato do curso de medicina fora da instituição ou do distrito educacional, e a CES afirma que, conforme a resolução 4/2001, somente 25% dessa carga horária pode ser feita fora da unidade federativa, preferencialmente no SUS, para estudantes que iniciaram o curso a partir de 2002; antes dessa data, depende de autorização da SESu. A CES ressalta a revogação das resoluções 9/1983 e 1/1989 do CFE, que regularizavam o assunto, pela resolução 4/2001.

O parecer 193/2002 é interessante por se tratar de uma crítica de uma IES privada a outra, denunciando irregularidade na nomenclatura, que utiliza o prefixo “uni”, exclusivo para universidades. A CES se comprometeu a investigar a faculdade irregular, mas não teve a quem responder o parecer, pois a suposta instituição interessada constava em nenhum registro do INEP!

O parecer 196/2002 pede convalidação de estudos de uma pessoa física que cursou o ensino médio nos EUA, mas que não apresentou documento válido para matrícula em IES, trazendo-o posteriormente. Porém, a universidade que registrou os diplomas notou o atraso na documentação e não o registrou; a CES reconhece que o indivíduo regularizou sua situação e aceita o pedido.

O parecer 199/2002 aborda a aplicação do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Brasil e Portugal, visando efetuar adaptações e esclarecimentos para que ele se concretize, uma vez que os países possuem estruturas políticas diferentes (Brasil é federativo e Portugal unitário) e, por conseguinte, sistemas de ensino diversos, com nomenclaturas diferentes para alguns títulos. CES recomenda a criação de uma equipe multidisciplinar para aprofundar os estudos no tema.

O parecer 206/2002 pede mais uma convalidação de estudos de pessoa física, mas como a própria IES já havia declarado nula a colação de grau do aluno, a CES foi contrária ao pedido. O parecer 209/2002 é uma consulta do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a inclusão de profissionais economistas domésticos dentre os

responsáveis técnicos por projetos de alimentação de trabalhadores, e a CES responde que, dadas as habilidades da profissão, a grade do curso e sua tradição no país, é favorável a inclusão desses profissionais no programa de alimentação do trabalhador.

O parecer 210/2002 é uma consulta de uma universidade federal sobre a existência de regulamentação, no âmbito federal, da abreviação da duração de cursos para alunos com extraordinário aproveitamento escolar, conforme art. 47 da LDB/1996. A CES responde que esse assunto não foi devidamente regulamentado, de modo que os sistemas de ensino devem emitir normas específicas; Câmara se compromete a regulamentar este artigo, com a abrangência e as peculiaridades apresentadas neste parecer.

O parecer 211/2002 pede credenciamento de uma instituição federal para oferta de curso de especialização a distância, sendo a CES favorável ao credenciamento, mas sem estipular prazo de validade para ele. O parecer 220/2002 é outro pedido de credenciamento para oferta de curso de pedagogia a distância, com cinco habilitações, porém para este pedido a CES é favorável ao credenciamento por apenas três anos.

O parecer 223/2002 consulta sobre a resolução 1/2002, que normatiza a revalidação de diplomas de graduação de IES estrangeiras, e a CES entende que a universidade federal que efetua a consulta é competente para efetuar-la, mas sem mudar o nome original do curso, independentemente de autorização excepcional da CES para isso, como foi requerido.

O parecer 227/2002 trata de dois casos de pessoas físicas que efetuaram especializações no exterior, e a CES percebe com isso que não há na LDB/1996 ou na resolução 1/2001 normas para revalidação e reconhecimento de pós-graduação *lato sensu* realizada no exterior, entendendo que isso não impede que as universidades que já registram diplomas de pós-graduação *stricto sensu* também o façam nesse caso, pois “quem pode o mais, pode o menos”, segundo texto do parecer.

O parecer 228/2002 pede convalidação de disciplinas cursadas por um aluno de uma IES no curso de teologia e aproveitadas, sem exames preliminares, no curso de história. O pedido foi indeferido, pois a IES em que ele cursou teologia não era devidamente credenciada, e a IES requerente foi displicente por não respeitar o prazo máximo de integralização de um curso – sete anos, pois há um lapso de seis anos no histórico do aluno sem trancamento, o que indica abandono de curso. O aluno deve prestar novo processo seletivo e a IES recebeu advertência da CES pela irregularidade.

O parecer 235/2002 retifica o parecer 353/2001, indisponível no site para consulta. O parecer 247/2002 é um pedido de reconhecimento de curso graduação em de ciências a distância, mas, como a universidade federal requerente não solicitou credenciamento para ensino a distância, a CES determinou apenas a convalidação de estudos de alunos que já fizeram o curso; além disso, a SESu considerou insatisfatória a estrutura do curso, suspendendo-o.

O parecer 248/2002 pede credenciamento de IES para ministrar cursos de especialização a distância, e a CES o aprova, sem estipular prazo. O parecer 249/2002 retifica o parecer 202/2002, que trata da oferta de curso normal superior em universidade privada.

O parecer 250/2002 reexamina o parecer 155/2002, referente à autonomia dos centros universitários. A finalidade é permitir que eles gozem de prerrogativas de autonomia no que diz respeito ao registro de diplomas e oferta de cursos fora da sede. A CES se mostra favorável ao registro de diplomas, visando eliminar procedimentos burocráticos, mas sobre os cursos fora da sede há necessidade de análise em parecer específico. Com esta proposição, a CES encaminha um projeto de alteração do Decreto 3.860/2001 ao Ministro da Educação.

O parecer 251/2002 pede mais uma convalidação de estudos por pessoa física, cujo pedido anterior havia sido negado; a CES entende que o interessado regularizou sua situação de inconclusão do Ensino Médio e aprovou seu pedido.

O parecer 254/2002 é uma consulta sobre a resolução 1/2001, alegando o interessado não haver clareza na definição do que é *lato sensu*, como ocorre com o termo *stricto sensu*, e também não haver definição sobre a duração mínima de mestrado e doutorado. A CES responde, fundamentando-se na legislação educacional, que não há necessidade de especificar o que é pós-graduação *lato sensu*, pois a LDB já o fez. Quanto a carga horária, fica a cargo da IES estipular, de acordo com os objetivos do curso, mediante autorização. A CES demonstra não querer engessar o sistema de ensino, deixando as IES mais livres para constituírem seus cursos, embora isso não signifique a ausência de regras.

O parecer 268/2002 trata-se de uma consulta de redação confusa, o qual a CES não entende se o erro foi da instituição ou da universidade que registrou os diplomas. Além disso, coloca-se no parecer a ocorrência de problemas com sindicato, e a CES responde que nem este nem os conselhos profissionais podem constranger as IES em questões relativas ao ensino.

O parecer 281/2002 é resultado de várias consultas de instituições do país com dúvidas sobre os cursos de pós-graduação *lato sensu*. CES responde que não há proibição para as IES criarem esses cursos em áreas que não possuem graduação, que também não há obrigatoriedade de nenhum tipo de disciplina para esse tipo de curso, nem pedagógica; que a monografia é obrigatória (art. 10 resolução 1/2001) e que instituições que não são de ensino superior podem oferecer o curso, desde que credenciadas para isso. CES reconhece que tem atendido diversas consultas sobre esse tema, e que ele é bastante complexo.

O parecer 282/2002 visa elaborar roteiros básicos para análise de estatutos de universidades e regimentos de IES não-universitárias, padronizando o processo. O parecer 287/2002 é uma reconsideração do parecer 771/2001, que não está disponível on-line para consulta. CES se mostra favorável ao registro de diplomas de IES não universitárias em universidades com conceito maior que três na pós-graduação *stricto sensu* e com cursos com boa oferta e desempenho.

O parecer 334/2002 pede reconhecimento para curso de pedagogia a distância em universidade federal, e a CES se mostra favorável ao reconhecimento, por quatro anos. O parecer 339/2002 também pede credenciamento para oferta de curso de especialização a distância em mais uma universidade federal, e a CES autoriza a oferta de qualquer curso de pós-graduação *lato sensu* a distância na área da saúde, sem dar prazo, lembrando apenas que a avaliação é presencial.

O parecer 364/2002 é um questionamento do Ministério Público Federal sobre a cobrança de taxas em cursos de pós-graduação *lato sensu*, alegando que o ensino público deve ser gratuito. Porém, a CES alega que, diferentemente da graduação e dos cursos de mestrado e doutorado, que concedem diplomas e graus acadêmicos, a pós-graduação *lato sensu* não é uma necessidade social, mas individual, de aprimoramento numa área específica. Também não é obrigatória ou complementar à graduação, oferecendo apenas certificado. A CES pontua que as IES públicas não só podem como devem cobrar por essa oferta, para que não se destinem recursos públicos a fins estritamente individuais, fugindo à sua missão constitucional. Além disso, não há recursos públicos nem de instituições de fomento para oferta dessa modalidade, o que inviabiliza sua oferta gratuita. Não cobrar por essa oferta iria contra a própria Constituição. A CES, portanto, é favorável à cobrança de taxas em cursos de pós-graduação *lato sensu*.

O parecer 384/2002 pede mais um credenciamento para oferta de pós-graduação *lato sensu* a distância na área da educação em universidade federal, com estrutura adequada, que é aprovado pela CES sem prazo, reforçando apenas que a avaliação tem que ser presencial. O parecer 397/2002 consulta sobre a complementação pedagógica para portadores de certificados de proficiência em língua estrangeira e sobre o estabelecimento de convênios entre escolas de ensino e IES. A CES responde que a LDB/1996 extinguiu a possibilidade de formandos em cursos de línguas darem aulas na educação básica, mas reconhece competências adquiridas fora do sistema escolar formal via aproveitamento de estudos. Já a complementação de estudos via convênios com IES é aceita pela CES, como forma de aproveitamento de estudos.

O parecer 402/2002 pede credenciamento para oferta de curso normal superior a distância, e a CES o aprova por três anos. O parecer 422/2002 trata-se de pedido de convalidação de estudos de um aluno de uma IES privada; a CES e a SESu são favoráveis a convalidação, mas chamam a atenção da IES para que examine com mais rigor a documentação de seus ingressantes, uma vez que o aluno que pediu convalidação havia trancado outro curso e não mais renovado, o que caracteriza abandono.

O parecer 428/2002 pede outro credenciamento para oferta de pós-graduação *lato sensu* a distância, aprovado pela CES por cinco anos; também houve convalidação de estudos de alunos listados no parecer.

O parecer 448/2002 pede autorização excepcional e a posteriori de curso de pós-graduação a distância, unicamente para expedição e registro de certificados dos concluintes, bem como convalidar os estudos por eles realizados. A iniciativa foi elogiada pela CES, que foi favorável ao pedido, informando que se a IES quiser continuar com a oferta, deve solicitar credenciamento.

Apresentados os dados, é possível sintetizá-los numa tabela, de acordo com os principais temas discutidos neste ano, conforme segue abaixo. Ela apresenta o número total de pareceres analisados neste tópico e no anterior, comparando os números com a soma total de pareceres por ano. A diferença entre os números é notável: o CNE não disponibilizou tantos pareceres nos anos iniciais da CES. Esse fato pode ser explicado por dois motivos: falta de informatização dos documentos, dado o grande volume da produção normativa no início, ou escolha de alguns temas específicos para dispor à sociedade civil, mostrando apenas os pareceres que mais lhe convém, para talvez não comprometer o colegiado diante de algumas decisões.

<b>TEMAS DOS PARECERES ANALISADOS POR ANO</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
adaptação/ interpretação/ dúvidas LDB	9	6	6	2	1	3
retificação/ dúvidas/ emissão de resoluções/pareceres	3	3	3	0	2	11
tratado de amizade	0	0	0	0	0	1
credenciamento de EAD	0	2	0	4	3	14
reconhecimento/ autorização/ equivalência de curso	0	3	3	3	2	2
contestação sobre decisão CES/outros órgãos	0	1	0	0	0	0
competência de conselhos profissionais	0	1	0	0	0	1
abrangência de validade de vestibulares/ projetos de seleção	0	1	0	1	0	0
mudanças/dúvidas/normas sobre graduação e pós	1	0	5	4	2	13
Diretrizes Curriculares Nacionais	0	0	0	0	6	1
convalidação de estudos/notório saber	0	3	2	1	3	5
<b>TOTAL DE PARECERES ANALISADOS POR ANO</b>	13	20	19	15	19	51
<b>TOTAL DE PARECERES ANALISADOS POR GOVERNO</b>	137					
<b>TOTAL DE PARECERES POR ANO</b>	776	969	1238	1202	1366	459
<b>TOTAL DE PARECERES POR GOVERNO</b>	6010					

Tabela 21 – temas pareceres analisados por ano (1997-2002).

É possível notar que, tanto em 1997 quanto em 1998 e 1999, a CES se dedicou mais a atender dúvidas sobre a LDB/1996 e regular as adaptações. Já em 2000 houve um aumento no número de pedidos de credenciamento para ensino a distância, tanto de graduação quanto de especialização, algo que se intensificou nos anos seguintes. Isso mostra concordância com uma das metas preconizadas no PNE, conforme discutido no início deste capítulo. Aliás, os pareceres evidenciam que a CES, no final do governo FHC, pareceu autorizar cursos nessa modalidade com menos rigor, sem estipular prazo do credenciamento para alguns projetos. Isso pode comprovar o favorecimento da expansão do ensino superior a qualquer custo, sem priorizar a qualidade. Os pareceres de 2002, último ano de mandato de FHC, demonstram dificuldades da CES na definição de suas atribuições, o que pode ser chamado de “crise de identidade”, que pode ter sido causada pelo elevado volume de consultas com temas muito diversos, o que levava o colegiado a se desviar de suas competências originais. Além disso, o colegiado se mostra mais dependente da SESu/MEC do que antes, de modo que alguns pareceres vinham com a sigla MEC antes do nome do interessado na consulta. Houve também mais menções ao posicionamento da SESu frente a alguns assuntos do que antes. É interessante notar que passou pela CES, em 2002, a proposta de um Tratado de Amizade entre Brasil e Portugal, de modo que, apesar de todos os problemas apontados acima, passam pelo colegiado da Câmara diversos temas importantes para o ensino superior, o que legitima a existência deste espaço. Vários temas importantes para o ensino superior passaram pelos representantes da sociedade civil, e até mesmo a

resolução de problemas particulares, o que torna o órgão indispensável no contexto educacional e mostra a relevância da atuação dos representantes.

### **3.4 Análise do colegiado da CES/CNE entre 1997 e 2002**

Dentre os conselheiros escolhidos para a CES, passaram pelo colegiado no período do governo de FHC quatro membros natos, que eram secretários da educação superior: Abílio Afonso Baeta Neves, Antônio Macdowell de Figueiredo, Maria Helena Guimarães de Castro e Vanessa Guimarães Pinto. Dentre eles, o que permaneceu mais tempo no colegiado foi Abílio Afonso Baeta Neves: mais de três anos. Segundo seu currículo Lattes, ele fez doutorado em ciência política no exterior. Os outros três permaneceram menos de um ano, o que provavelmente se relaciona com seu tempo de permanência na função da Secretaria de Educação Superior do MEC. Destaque também para Antônio Macdowell de Figueiredo, com pós-doutorado no exterior na área de engenharia mecânica. A análise dos pareceres selecionados mostrou que apenas Abílio A. B. Neves redigiu um parecer juntamente com outro conselheiro, de modo que o trabalho de atendimento às demandas da sociedade civil se concentra nos conselheiros que a representam e não nos membros do governo. É importante ressaltar que não há uma lógica de pareceres por membro dentre os analisados, ou seja, os membros não se dividem para relatá-los por tema. Por isso, essa relação não foi estabelecida.

Além dos membros natos, passemos agora aos membros nomeados para o colegiado. Jacques Rocha Velloso, que fez pós-doutorado no exterior na área de educação, ficou apenas um mandato na CES, entre 1996 e 2000, e dentre os pareceres analisados ele foi o relator de 11 deles. Vilma de Mendonça Figueiredo, que também fez pós-doutorado no exterior, mas em sociologia, ficou menos de dois anos na CES, entre 2000 e 2001. Dentre os pareceres apresentados acima, ela relatou apenas dois. Tanto ela quanto Jacques Rocha Velloso eram provenientes da região centro-oeste, conforme dados informados pelo CNE. Os conselheiros que serão comentados a seguir eram todos advindos da região sudeste. O próximo conselheiro, José Arthur Gianotti, com pós-doutorado no exterior e livre-docência na USP em filosofia, permaneceu também por pouco tempo no colegiado: um ano e meio, relatando dois dentre os pareceres delimitados no governo FHC. Sua saída é atribuída por Silva (2005) às acusações ao CNE: “em agosto de 1997, o conselheiro Arthur Giannotti saiu da CES–CNE também

questionando a transparência dos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições privadas de ensino” (SILVA, 2005, p.92).

Arnaldo Niskier, membro da Academia Brasileira de Letras e que já foi conselheiro no CFE, ficou dois anos no Conselho, entre 1996 e 1998, cumprindo, conforme a Lei 9.131/1995, esse primeiro mandato mais curto para que pudesse haver alternância de metade do colegiado a cada dois anos. Nesse tempo, dos pareceres mencionados, ele relatou apenas dois. Hésio de Albuquerque Cordeiro, doutor em medicina pela USP, presidiu a CES entre 1998 e 1999 e assinou cinco resoluções, redigiu apenas um dos pareceres analisados, permanecendo também apenas os dois anos iniciais do CNE. Carlos Alberto Serpa de Oliveira, graduado em engenharia industrial e metalúrgica, foi um dos que permaneceu por mais tempo no governo FHC: ele foi nomeado para o primeiro mandato de dois anos e, em seguida, foi reeleito por mais quatro anos, redigindo nesses entre 1996 e 2002 doze dos pareceres apresentados.

A conselheira Myriam Krasilchik, doutora e livre-docente em educação na USP, permaneceu também nos dois anos iniciais da CES (1996-1998), mas não foi autora de nenhum dos pareceres analisados. Já Eunice Ribeiro Durham, também doutora e livre-docente pela USP em antropologia, cumpriu quase três anos de mandato na CES, entre 1997 e 2001, relatando sete dos pareceres mencionados. No início do governo FHC, com a polêmica da proposta de avaliação dos cursos, ela redigiu um artigo para a “Folha de São Paulo” defendendo a iniciativa:

Um dos problemas centrais do ensino superior é o da qualidade. A avaliação institucional que já está sendo feita é importante e necessária. Ela informa sobre a qualificação do corpo docente, a relação entre número de estudantes e professores, a adequação das instalações e dos equipamentos (prédios, salas de aula, laboratórios, bibliotecas).

[...]

O exame nacional de final de curso é a forma mais eficaz de se fazer essa avaliação. Ele se destina a avaliar os cursos e as instituições, não os alunos. Os resultados permitirão recredenciar boas instituições, exigir melhorias das medíocres e fechar as que cometem estelionato educacional (FOLHA DE SÃO PAULO, 25/03/1995).

Portanto, é possível notar que ela já era favorável às políticas educacionais a serem implantadas pelo Ministro Paulo Renato Souza, o que influenciou na sua nomeação para a Câmara de Educação Superior. Tal relação expressa a proeminência dos interesses políticos do Executivo na escolha dos conselheiros, de modo a mantê-lo condicionado a suas perspectivas de governo. Além disso, consta em seu currículo Lattes que ela pertencia ao MEC no momento em que integrou ao CNE. Contudo, segundo Silva (2005, p.92), ela saiu da CES por causa do Decreto 3.860/2001:

Essa alteração implementada pelo governo, sem discussão prévia, em um contexto de inúmeras denúncias ao caráter cartorial do CNE,<sup>22</sup> principalmente em relação ao ensino superior privado, desencadeou o pedido de exoneração, da Câmara de Educação Superior do CNE, de Eunice Durham. Ao deixar o Conselho, Durham afirmou, em entrevista à *Folha de S. Paulo* (23 jul. 2001), que a modificação das funções da CES–CNE “concentra demasiado poder na mão do ministério” e que a redução do poder do conselho contribui para diminuir a transparência dos processos de instituições privadas.

O conselheiro Yugo Okida, mestre em fonoaudiologia pela UNIFESP e docente da UNIP, também permaneceu por seis anos no colegiado, cumprindo o primeiro mandato de dois anos e um segundo por mais quatro anos, e foi o relator de nove dos pareceres selecionados. Por fim, dentre os conselheiros que foram nomeados e encerraram mandatos no governo FHC, Silke Weber era a única representante de outra região além da Sudeste e da Centro-Oeste. Pós-doutora no exterior em psicologia social e docente da Universidade Federal de Pernambuco, também pertenceu à Secretaria Estadual de Educação do estado e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSEd) além de ter cumprido dois mandatos na CES: o primeiro, de dois anos, e o segundo, de quatro anos, entre 1996 e 2002. Dentre os pareceres analisados, ela foi a que redigiu o maior número: assinou dezoito deles, demonstrando ser mais ativa na Câmara, talvez por já atuar na época em conselhos relacionados à educação.

Os próximos conselheiros a serem apresentados cumpriram seus mandatos tanto no governo FHC quanto no governo Lula, sendo todos nomeados. O primeiro deles, Francisco César de Sá Barreto, com doutorado em física no exterior, cumpriu apenas um mandato de quatro anos e assinou quatro dos pareceres analisados entre 1997 e 2002, sendo proveniente da região Sudeste. Jacques Schwartzman, mestre em economia regional pela UFMG, ficou menos de quatro anos na CES, entre 2001 e 2004, assinando apenas dois dos pareceres selecionados. Marília Ancona-Lopez, autora de três dos pareceres apresentados, com doutorado pela PUC/SP, cumpriu oito anos de mandato: de 2002 até 2010. Sua primeira nomeação ocorreu no governo FHC, mas ela foi escolhida novamente pelo presidente Lula para continuar no colegiado. A próxima conselheira, Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, pós-doutora em educação no exterior, e docente da UFSCar, alega em seu curriculum Lattes ter sido indicada para o CNE pelo movimento negro. No entanto, esta entidade não está prevista em nenhuma lista elaborada pelo MEC, conforme apresentado no capítulo anterior. Ela cumpriu quatro anos de mandato, que se iniciou em 2002, no governo FHC, e terminou em 2006, no governo Lula, redigindo dois pareceres em 2002 dentre os analisados. Teresa Roserley

Neubauer da Silva, doutora em educação pela PUC/SP, cumpriu aproximadamente dois anos e meio de mandato, entre 2001 e 2004, sendo relatora também de dois pareceres.

O conselheiro Arthur Roquete de Macedo é o recordista de permanência na Câmara de Educação Superior: além dos oito anos de mandato cumpridos no período delimitado nessa pesquisa, iniciando em 1998 e encerrando em 2006, presidindo a CES entre 2001 e 2003 e assinando 30 resoluções, ele foi renomeado em 2010 para mais um período de quatro anos, encerrando-o em 2014. Assim, ele somará, se concluir regularmente este último mandato, doze anos de permanência no colegiado. O ex-reitor da UNESP relatou cinco dos pareceres delimitados até o final de 2002. Isso expressa uma falta de rotatividade dentro da CES, o que prejudica a representatividade da sociedade civil no órgão. Por ser um Conselho, em que não há a constituição de carreiras profissionais por não se tratar de uma função remunerada, essa permanência é contraditória e reduz a capacidade da CES de consolidar a participação.

O próximo conselheiro, Edson de Oliveira Nunes, também presidiu a CES entre 2004 e 2006 e redigiu dezesseis resoluções. Ele foi escolhido por FHC em por 2002 para mandato de quatro anos, que se encerraria em 2006, e foi renomeado por mais quatro anos, encerrando suas atividades no Conselho em 2010 e somando oito anos de permanência. No ano em que foi nomeado, 2002, relatou dois dos pareceres escolhidos.

O conselheiro Éfrem de Aguiar Maranhão, que presidiu a CES entre 1996 e 1997 e por dois meses em 2004 e assinou treze resoluções, é o primeiro representante do período de transição que não é proveniente da região Sudeste, sendo originário de Pernambuco. Ele também escreveu, como Eunice R. Durham, um artigo para a “Folha de São Paulo” sobre a ideia de avaliação nacional dos cursos de graduação. Ele primeiramente elogia o Ministério da Educação sob comando de Paulo Renato Souza, para em seguida expor suas críticas ao projeto em relação a suas finalidades:

Avalia-se a qualificação do concluinte, registra-se o resultado no histórico escolar, porém seja este qual for, ainda que nulo, ser-lhe-á expedido o diploma, que lhe facultará o exercício da profissão. Avalia-se, através do aluno, o desempenho do curso e este "será considerado quando do credenciamento".

E enquanto isto? Permanecerá o mau curso despejando maus profissionais? E quando do credenciamento? Fechar-se-ão, se não tiverem atingido o padrão nacional, todos os cursos de determinado Estado, que os tem recentes e onde são uma necessidade estratégica?

Todas essas perplexidades evidenciam que a proposta do MEC se ressentir de mais aprofundada discussão. Por isso pode-se antever as dificuldades de implementação que encontrará. Quem duvida que o concluinte recalcitrante obterá ordem judicial que o exima de submeter-se a uma prova declaradamente irrelevante para a expedição de seu diploma? E quem evitará que órgãos estudantis recomendem a seus filiados a desmoralização da

prova, entregando-a todos em branco? (FOLHA DE SÃO PAULO, 25/03/1995).

Embora ele tenha criticado a falta de consistência da proposta, ele foi nomeado duas vezes por FHC como membro da Câmara de Educação Superior, o que contradiz a ideia de proeminência de interesses políticos na escolha dos conselheiros. Doutor em medicina pela UNIFESP, Éfrem pertencia à Universidade Federal de Pernambuco, ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSEd) e ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), entidade que provavelmente o indicou, de acordo com as informações de seu currículo Lattes. Ele também permaneceu oito anos na CES, num primeiro mandato de 1996 a 2000 e num segundo de 2000 a 2004. Desse modo, ele foi estritamente escolhido pelo governo FHC, e nesse período redigiu quinze das resoluções escolhidas.

Assim como Éfrem de A. Maranhão, José Carlos Almeida da Silva também é proveniente da região Nordeste, do estado da Bahia. Ele fez graduação em química na Universidade Federal do Maranhão e relatou catorze dos pareceres selecionados. Ao todo, permaneceu oito anos no Conselho, iniciando seu mandato em 1996 e sendo reeleito em 2000, de modo que também não foi escolhido por Lula para integrar a Câmara. Roberto Cláudio Frota Bezerra também provinha da região Nordeste, do estado do Ceará. Mestre pela USP em estatística, pertencia a Universidade Federal do Ceará ao assumir o cargo de conselheiro. No período em que cumpriu seu mandato, de 1998 a 2006, relatou oito dos pareceres analisados e assinou quatro resoluções enquanto foi presidente da CES, entre 1999 e 2001. Por fim, o Lauro Ribas Zimmer foi o único nomeado no governo FHC da região Sul, tendo especialização em administração no exterior e doutorado *honoris causa*. Também permaneceu oito anos no Conselho, entre 1996 e 2004, sendo duas vezes nomeado por FHC para o cargo; assinou quinze das resoluções analisadas.

É possível notar que na composição da CES prevalecem duas características principais: docentes de instituições públicas e da região Sudeste. Além disso, houve pouca rotatividade nos conselheiros, o que prejudica a representatividade da sociedade civil. De acordo com essa categoria, a Câmara não consolida a participação da sociedade civil, pois os conselheiros não expressavam a pluralidade dessa sociedade. Por outro lado, a análise dos pareceres e resoluções mostrou as responsabilidades atribuídas aos representantes, que atenderam às diversas dúvidas de grupos, pessoas físicas e instituições e estabeleceram normas sobre o ensino superior.

## **CAPÍTULO 4 - A ATUAÇÃO DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO CNE E O DEBATE EDUCACIONAL NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2007)**

Este capítulo procede a uma análise detalhada sobre a atuação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu a presidência em 2003, encerrando o estudo em 2007, dez anos após a implementação da LDBEN/1996, conforme já justificado na Introdução deste trabalho. Num primeiro momento, introduzimos a discussão das principais políticas educacionais do governo Lula para chegar à exposição e análise sistemática das resoluções. No que tange aos pareceres, como Câmara disponibilizou, a partir de 2003, quase todos os pareceres que emitiu por ano, a análise destes documentos será apresentada por tema em cada ano, uma vez que seria inviável no espaço deste trabalho colocá-los da mesma forma como foi feita no capítulo anterior. Por fim, a última parte do capítulo expõe os conselheiros que passaram pelo colegiado do órgão entre 2003 e 2007. O objetivo deste capítulo é responder à pergunta central deste trabalho e atender ao primeiro dos objetivos específicos, caracterizando a importância e influência das discussões dessa Câmara tendo em vista o contexto político-educacional do governo Lula.

Em seu governo, Lula dá continuidade a muitas das políticas iniciadas por FHC nas diversas áreas, inclusive no ensino superior. Como o PNE foi redigido em 2001, penúltimo ano de Fernando Henrique na presidência, ficou a cargo de seu sucessor efetivar os projetos necessários para ampliar o acesso a esse nível de ensino. Lula buscou alcançar esse objetivo por meio da construção de mais universidades públicas e da criação de programas como o REUNI e o PROUNI, ao contrário do governo anterior, que se dedicou majoritariamente a reformar a legislação educacional, não efetivando políticas públicas para o ensino superior, de acordo com Draibe (2005).

### **4.1 As políticas educacionais do governo Lula (2003-2007)**

Ao eleger-se, no final de 2002, Presidente da República, o candidato Lula, por ser proveniente de um partido de esquerda, criou expectativas de mudança na sociedade brasileira, principalmente no que diz respeito à distribuição de renda e redução das

desigualdades. De acordo com Souza (2009, p.22), a vitória de Lula fez surgir uma “[...] discussão sobre a implementação e aprofundamento de políticas participativas, valorizando os espaços já existentes no âmbito federal, como os Conselhos Gestores, e também criando novos arranjos participativos como novos Conselhos e Conferências”. O grande objetivo era combinar desenvolvimento e distribuição, permitindo a participação nesse processo. Segundo Gonçalves (2011), na verdade, o que houve em seus anos de governo, em termos econômicos, foi um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, pois sua conduta, o desempenho da economia e as estruturas de produção, do comércio exterior e da propriedade não estavam exatamente de acordo com o projeto nacional-desenvolvimentista original, pautado pela industrialização substitutiva de importações, pelo intervencionismo estatal e pelo nacionalismo. Para Davies (2004), o governo Lula começou priorizando a geração de superávit fiscal para pagar os juros da dívida externa, favorecendo os capitalistas financeiros, mas não se diferenciando de FHC, além de aprofundar parcerias com o setor privado em diversas áreas, inclusive na educação.

Novelli (2010, p.237) aponta três elementos que explicam a continuidade da política macroeconômica nos governos FHC e Lula, que decorrem de mudanças no capitalismo mundial e no brasileiro: “uma ordem econômica internacional que penaliza os ‘mercados emergentes’, uma estabilidade de preços lastreada na abertura comercial e financeira que produziu um alto endividamento externo e interno e o debate público demarcado pelo ‘pensamento único’”. O fato de o PT ter levado tanto tempo para chegar ao governo e por ser sua primeira experiência no cargo máximo do Executivo federal também contribuíram para que o governo Lula desse continuidade à política macroeconômica de FHC, temendo os possíveis problemas e até mesmo uma crise se não houvesse governabilidade logo no início do mandato, o que colocaria em risco os anos seguintes, mesmo com uma vitória eleitoral considerável que daria subsídios para uma ruptura. Novelli (2010) também coloca que o PT se acomodou às “regras do jogo” da democracia liberal burguesa, e, embora nunca tenha sido adepto à conciliação de classes (nem revolucionário), acabou se utilizando desse discurso de maneira indireta para ganhar a eleição em 2002, pois os métodos utilizados nas disputas presidenciais anteriores, desde 1989, não o levariam à vitória. Assim, o PT mudou sua “visão de mundo”, abandonando o discurso classista para adotar uma postura mais conciliatória, mesmo ainda apelando para as origens do candidato à presidência. Com a difícil missão de efetuar políticas sociais significativas, que melhorassem as condições de vida da população, e, ao mesmo tempo, sem promover uma ruptura completa com o trabalho

que já havia sido iniciado no governo FHC, Lula gerou essas ambiguidades em relação a qual seria a marca do seu mandato, tendo em vista seu passado como líder sindical e a trajetória de seu partido no cenário político brasileiro.

De acordo com Pereira e Silva (2010), Lula promoveu em seu governo uma “mudança de direcionamento” nas políticas de acesso ao ensino superior, promovendo uma intervenção pública direta na democratização do acesso por meio de programas como o ProUni, o Reuni e a Universidade Aberta do Brasil. Segundo eles, nos anos 90 a expansão do ensino superior se deu de forma concentrada, sem ampliar-se para o interior e para regiões com menos IES, e privada, de modo que isso não significou a ampliação de um ensino superior acessível às camadas mais necessitadas da sociedade brasileira, que não possuem condições de pagar um curso superior. Segundo Pereira e Silva (2010), o processo de democratização do acesso no governo Lula se pautou pelo princípio de que as classes populares devem estar na universidade, mas sem que isso signifique uma “expulsão” das classes mais altas, de modo a tornar o acesso igual para todos.

As políticas educacionais do presidente Lula retomaram o papel do Estado como promotor da expansão universitária no Brasil, apontando para a massificação da educação superior, com aumento no número de estudantes que chegaram a esse nível de ensino, num cenário reformista em que há discussão sobre sua eficácia e possibilidades futuras (PEREIRA E SILVA, 2010). No entanto, o Ministério da Educação se mostrou mais instável do que no governo anterior, pois passaram por ele três ministros diferentes entre 2003 e 2007. Durante o governo FHC, houve apenas um Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, ao longo dos oito anos de mandato. Já no governo Lula, o primeiro a ser escolhido para o cargo foi Cristovam Buarque, que deixou o Ministério em janeiro de 2004. Em seguida, Tarso Genro foi nomeado para substituí-lo, permanecendo por um ano e meio como Ministro da Educação. Em julho de 2005 Genro deixou o cargo, que passou a ser ocupado por Fernando Haddad até o início de 2012. Isso influenciou, de certa forma, nas atividades da Câmara de Educação Superior, conforme será comentado a seguir, e também na conduta do MEC ao longo do governo Lula.

Uma primeira decisão tomada no governo Lula, que não foi exclusivamente para o ensino superior, mas que de certa forma o influenciou, foi a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Ela institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública, o que significa, para as instituições públicas de educação superior que possuem recursos reduzidos, a

possibilidade legalizada de estabelecer parcerias com empresas e outros órgãos privados para realização de pesquisas, compra de equipamentos, enfim, para atender suas necessidades materiais. Tal medida representou uma contradição no governo Lula, visto que os ideais de seu partido antes de competir a eleição não condiziam com qualquer tipo de favorecimento à iniciativa privada. Contudo, como apontou Novelli (2010), o PT se adaptou à ordem vigente para alcançar e se manter no poder.

A primeira grande política pública executada pelo governo Lula para o ensino superior foi a implantação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), por meio da Lei 11.096, de 2005, uma conversão da Medida Provisória 213, de 2004. O Programa é destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% ou de 25% para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, que ainda não tenham diploma de curso superior, cuja renda seja igual ou inferior a um salário mínimo e que tenham cursado o ensino médio em escola pública ou privada com bolsa integral, bem como para funcionários da própria instituição que atendam a estes requisitos. Também se destina a estudantes portadores de deficiência e a professores da rede pública para cursos licenciatura, normal superior e pedagogia, sem levar em conta a renda do candidato. A pré-seleção do Programa acontece por meio do Exame Nacional do Ensino Médio; em seguida, a própria instituição se encarrega de concluir o processo seletivo.

As instituições de ensino superior que aderirem ao PROUNI terão o vínculo com o governo garantido por dez anos, renovável por iguais períodos. Além disso, terão prioridade no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e estarão isentas de quatro tipos de impostos e contribuições no período de vigência do contrato, a saber: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). O governo irá desvincular um curso do Programa caso este seja considerado insuficiente por duas avaliações consecutivas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), sem prejuízo para o estudante.

Segundo Carvalho (2006), o objetivo central do PROUNI é ocupar as vagas ociosas das instituições privadas, que já nos anos noventa elas excediam o número de concluintes do ensino médio, conjugando os interesses do mercado educacional de recuperar financeiramente essas instituições à necessidade de colocar mais jovens entre

18 e 24 anos na educação superior. No entanto, isso não significa que seja a forma mais democratizante de alcançar a meta. Além disso, Carvalho (2006) também mostra que a renúncia fiscal, ou seja, o montante de dinheiro que deixou de entrar para os cofres públicos, no primeiro ano de implementação do Programa foi de R\$ 105 milhões. Essa política pública foi alvo de muitas críticas no meio acadêmico, alegando que o governo Lula priorizou a via privada na expansão do acesso ao ensino superior e que o Estado assumiu apenas o papel de avaliador, isentando-se de responsabilidades financeiras e administrativas. Um dos grandes problemas do PROUNI, apontado por Carvalho (2006), é a falta de controle sobre as instituições privadas, pois muitos alunos perderam o ano devido ao fechamento de seus cursos. É importante ressaltar que o PROUNI, enquanto política pública para ampliação do acesso à educação superior, não corresponde apenas à primeira meta do PNE, que é colocar 30% dos jovens entre 18 e 24 anos nesse nível de ensino, mas também resgata o seu vigésimo sexto objetivo deste documento, que foi vetado por Fernando Henrique em 2001 e que visava a ampliação do programa de crédito educativo com priorização do atendimento de estudantes de menor renda.

A terceira decisão importante tomada pelo governo para expandir o acesso à educação superior se refere ao Decreto 5.622, de 2005, que regulamenta a educação à distância. Ela é definida por ele como uma “[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”, e abrange desde a graduação até a pós-graduação. As instituições, que podem ser públicas ou privadas, devidamente credenciadas nessa modalidade de curso poderão se estabelecer em diversos pontos territoriais, desde que obedecidas as normas pré-fixadas pelo governo. Os exames desses cursos devem ser presenciais, cuja elaboração fica a cargo das instituições. As instituições credenciadas que gozam de prerrogativas de autonomia universitária<sup>38</sup> poderão criar, organizar ou extinguir cursos ou programas de educação superior à distância e fixar a quantidade de vagas disponíveis, sem que existam impeditivos legais para isso. Já as instituições credenciadas que não possuem essas prerrogativas precisam de autorização para abertura de cursos nessa modalidade

---

<sup>38</sup> É importante lembrar que não são somente as universidades que dispõem de autonomia didático-científica e administrativa, mas também os centros universitários, de acordo com o Decreto 5.786/06. A grande diferença entre ambos é a realização de pesquisa e a sua articulação com o ensino e a extensão.

de ensino. Nesse contexto, o papel da Câmara de Educação Superior do CNE é essencial: ela avalia as condições da instituição para oferta desse tipo de curso. Conforme veremos neste capítulo, a demanda por credenciamento para ensino a distância se mostrou mais elevada no governo Lula, principalmente por parte de instituições privadas.

Outra medida importante do governo Lula foi o projeto de reforma do ensino superior, que segundo Martins (2006) está baseado em três pilares: resgate e consolidação da responsabilidade social da educação superior, criação de um novo marco regulatório para o funcionamento do sistema e garantia da autonomia universitária (art. 207 da Constituição Federal de 1988). Segundo ele, o projeto resgata o papel do Estado na educação superior, na qualidade de editor e condutor do sistema, contrapondo-se à ideia de que esse nível educacional também poderia ser comandado pela livre concorrência do mercado. Há uma ênfase da educação como bem público, cuja função social é primordial, contrariando a orientação da Reforma Universitária de 1968 (Lei 5.540), que visava associar o ensino superior ao sistema econômico capitalista, baseado na produtividade e na livre concorrência. Contudo, esse projeto ainda não abrange toda a reforma necessária ao ensino superior, visto que se trata de um processo longo e denso que não seria resolvido com apenas uma lei.

A quinta medida relevante para o ensino superior executada no governo Lula foi expressa no Decreto 5.800/06, que dispõe sobre a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Trata-se de um sistema integrado de universidades públicas cujo objetivo é promover “[...] o desenvolvimento da modalidade de educação à distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País”. Há prioridade para os cursos de Licenciatura e formação inicial e continuada de professores da educação básica, visando penetrar em regiões aonde a universidade nunca chegou e teria muitas dificuldades para se estabelecer. Muitas críticas também foram feitas ao modelo de ensino à distância, entre elas a alegação de que ele não teria a mesma qualidade de um curso presencial, principalmente quando se tratam de cursos relacionados à educação básica, como licenciaturas, normal superior e pedagogia. O docente se torna um mero avaliador, de modo que ele não pode acompanhar o cotidiano da evolução do aprendizado do estudante. O Estado, nesse contexto, também assume um papel puramente gerencial, fiscalizando, por meio do Ministério da Educação, a qualidade dos cursos por meio de avaliações, visto que o ensino à distância não necessita de grandes investimentos ou intervenções contínuas.

Portanto, é mais fácil estimular a expansão do ensino à distância, pois ele exige menos recursos e possui uma elevada capacidade de expansão do acesso à educação superior, além de atender à quarta meta do Plano Nacional de Educação de 2000. Contudo, dada a necessidade da educação superior brasileira de promover uma rápida expansão do acesso, torna-se coerente o investimento nessa modalidade de ensino.

O Decreto 5.773/06 que, dentre outras atribuições que serão comentadas ao longo da análise dos pareceres e resoluções selecionados entre 2003 e 2007, eleva os Centros Federais Técnicos a Instituições de Ensino Superior, é a sexta medida importante realizada pelo governo Lula cuja finalidade é ampliar o acesso à educação superior. De acordo com o inciso 1º do artigo 77, “Os CEFET são instituições de ensino superior pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica”. No inciso 4º: “Os CEFET poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei no 9.394, de 1996”. Portanto, as instituições de ensino que antes se responsabilizavam prioritariamente pela oferta de cursos de nível médio profissionalizante agora são depositárias da oferta de educação superior pública. Essa medida mostra que o governo também seguiu a via pública de expansão do acesso ao ensino superior. No entanto, também é possível dizer que houve o aproveitamento de uma instituição já existente e consideravelmente difundida para colocar mais alunos no nível superior. Nesse cenário, a Câmara de Educação Superior do CNE continuou, em 2006, a estabelecer por meio de resoluções as Diretrizes Curriculares Nacionais das graduações, único meio que estava ao seu alcance para tentar garantir a qualidade desses cursos, não podendo sobrepor-se a uma decisão do Executivo sobre essa matéria, visto que ele instituiu, sem prévia consulta ao Conselho, os CEFET como instituições de ensino superior.

É possível afirmar que, tanto a criação da Universidade Aberta do Brasil quanto a elevação dos Centros Federais Técnicos a instituições de educação superior em 2006 foram estratégias eficientes para expandir consideravelmente a quantidade de ingressantes no ensino superior em ano eleitoral, em que os números fazem a diferença na campanha pelo cargo do Executivo federal. Como o PROUNI não havia colocado nem um milhão de estudantes no ensino superior até 2007, ano limite estipulado por esta pesquisa, foi necessário encontrar outros meios de expandir o acesso a educação superior, priorizando a via pública como meio de democratizá-lo.

Por fim, a sétima dentre as principais políticas públicas adotadas pelo governo para ampliar o acesso à educação superior diz respeito ao Decreto 6.096/07, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), “[...] com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (art. 1º do Decreto 6.096/07). O Programa estabelece como meta a elevação da taxa de conclusão média em cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18%, objetivos importantes para o ensino superior público, que entram em concordância com a primeira meta do PNE de 2000 e que poderiam adequar-se à segunda meta, se ela não tivesse sido vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O REUNI visa reduzir as taxas de evasão, ocupar as vagas ociosas e aumentar as vagas de ingresso, especialmente no período noturno. Essa proposta atende à décima terceira meta do PNE, que diz respeito à ampliação de vagas em cursos noturnos para atender a demanda de alunos trabalhadores. Isso também contribui para minimizar a privatização do ensino superior apontada por Bittar ET AL (2008), visto que os cursos mais concorridos (para as autoras, Medicina, Odontologia e Engenharia, entre outros) não são oferecidos no período noturno por universidades públicas. As instituições privadas muitas vezes criam cursos noturnos sem priorizar a qualidade educacional, visando somente atender ao mercado para sobreviverem institucionalmente. Além disso, o REUNI se propõe a ampliar as políticas de inclusão e assistência ao aluno e a mobilidade estudantil entre instituições, cursos e programas de educação superior; revisar a estrutura acadêmica, visando manter a elevação da qualidade; diversificar as modalidades de graduação, preferindo aquelas que não são voltadas para a profissionalização precoce e especializada; articular a graduação com a pós-graduação e a educação superior com a educação básica.

Essas propostas reforçam o conceito constitucional de universidade, a única instituição de educação superior capaz de articular ensino, pesquisa e extensão e de garantir um acesso verdadeiramente democrático a este nível educacional. Portanto, escolher a via pública e universitária de expansão do acesso ao ensino superior foi uma opção mais democratizante. O Ministério da Educação se encarregou da distribuição de recursos financeiros, de modo que essa reestruturação respeitará a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária. Todavia, o Programa só é válido

para as universidades federais. Aliás, Pereira e Silva (2010) mostram que durante os dois governos de Lula, entre 2003 e 2009, foram criadas 12 universidades públicas federais, especialmente em regiões cuja oferta de educação superior é mais escassa. Segundo dados do INEP (2007), em 2002 havia 73 instituições federais de ensino superior, desde universidades a faculdades. Já em 2007, último ano delimitado por essa pesquisa, esse número subiu para 106, de modo que é notável o aumento de instituições públicas nesse nível educacional mantidas pelo governo federal.

Terminada a revisão documental sobre as principais medidas do governo Lula para o ensino superior, atendendo principalmente às metas do PNE, é pertinente comentar alguns dados sobre os indicadores desse nível educacional, que mostram suas deficiências no cenário brasileiro. A taxa de escolarização líquida é um indicador utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para medir a proporção da população matriculada no nível/ modalidade de ensino considerado adequado, considerando a faixa etária apropriada para inclusão no ensino superior entre 18 e 24 anos. Em 1999, conforme dados do IBGE, a taxa de escolarização líquida para o ensino superior era de 7,4, considerada muito baixa se for comparada com os outros níveis de ensino: Infantil – 28,2; Fundamental – 92,3; Médio – 32,7. Portanto, fica eminente a necessidade colocada pelo Plano Nacional de Educação de ampliar o acesso à educação superior, principalmente entre essa faixa etária. No ano em que Lula assumiu a presidência da República, a taxa referente ao ensino superior havia subido para 10,6. Mesmo assim, a emergência de políticas públicas para esse nível educacional levou o governo a tomar algumas medidas, já apresentadas no tópico anterior. Resta saber se elas foram suficientes para melhorar esse quadro educacional.

Neves ET AL (2007), apontam que o número de matrículas no ensino superior em cursos de graduação em 1999 era de 2.369.945, sendo que desse número 832.022 (35,1%) foram em instituições públicas e 1.537.923 (64,9%) em instituições privadas. Em 2009, de acordo com dados do INEP, as matrículas subiram para 5.115.896, sendo 1.351.168 (26,4%) em instituições públicas e 3.764.728 (73,6%) em privadas. Em dez anos, o número de matrículas cresceu aproximadamente três milhões, porém, nas instituições públicas a porcentagem caiu de 35,1% para 26,4%. É notável a expansão da rede privada em detrimento da rede pública de educação superior no decênio delimitado. Contudo, a taxa de escolarização líquida no ano de 2009 para o ensino superior, ou seja, levando em conta os jovens matriculados entre 18 e 24 anos, subiu para 14,4. As políticas públicas no período de governo de Lula não foram suficientes

para efetivar uma grande ampliação do acesso, mas conseguiram melhorar os dados do ensino superior. Apesar disso, quando se leva em conta os dados dos alunos concluintes dos cursos de graduação em 2009, somente 826.928 alunos chegaram ao final dos estudos, sendo 187.804 em instituições públicas e 639.124 em instituições privadas.

De acordo com Neves ET AL (2007), a porcentagem de estudantes entre 18 e 24 anos no ensino superior em 2004 já era baixa: 10,63%, enquanto que o percentual dessa mesma faixa etária no ensino médio era de 15,3%. É possível notar, portanto, a baixa taxa de estudantes provenientes do ensino médio. Diante desses números pouco satisfatórios, o governo federal elaborou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um documento que estabelece novas metas para a educação como um todo e também para o ensino superior, numa tentativa de reformular objetivos, visto que os estabelecidos no Plano Nacional de Educação, de 2000, não foram plenamente cumpridos, pelo menos no que tange à ampliação do acesso ao ensino superior. O PDE já inicia o tópico sobre o ensino superior colocando como “[...] inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional” (PDE, 2007). Em seguida, discute alguns dados relativos ao REUNI, ao PROUNI e ao FIES (Financiamento ao Estudante do Ensino Superior) e se propõe a dobrar o número de vagas nas universidades federais em dez anos. Porém, para Saviani (2007), o PDE, se comparado ao PNE, não é exatamente um plano, mas sim um conjunto de estratégias que sequer se articulam organicamente com o PNE, embora ele não constitua uma nova lei revogando o plano anterior. “O PDE é lançado num momento em que se encontra formalmente em plena vigência o PNE, ainda que, de fato, este permaneça, de modo geral, solenemente ignorado” (SAVIANI, 2007, p.1241).

Algumas das metas citadas para o ensino superior, como diminuir as desigualdades entre as regiões expandindo o número de instituições de educação superior, consolidar um amplo sistema de educação à distância e ampliar os cursos noturnos para alunos-trabalhadores foram parcialmente alcançadas, principalmente por meio do REUNI, da UAB e dos CEFETs. Já o PROUNI, de acordo com Pereira & Silva (2010), concedeu, só no ano de 2009, 247.643 bolsas parciais e totais. Ao todo, segundo dados apresentados pelos autores, entre 2005 (ano em que o Programa se iniciou) e 2009 foram concedidas 887.445 bolsas parciais e totais. Em cinco anos de vigência do Programa, nem um milhão de bolsas foram dadas, o que não significa um aumento considerável nas matrículas do ensino superior. Mesmo com todas essas ações, o governo não colocou nem metade da população entre 18 e 24 anos proposta pelo PNE

no ensino superior. Isso quer dizer que as políticas traçadas para a educação básica no decênio 1999-2009 também não foram suficientes para evitar a evasão escolar, de modo que os alunos não têm saído na idade adequada do ensino médio (17 anos, segundo o IBGE) nem ingressado diretamente no ensino superior.

Como mostraram os dados sobre a educação superior, a expansão promovida não foi suficiente para alcançar a primeira meta do Plano Nacional de Educação de colocar 30% dos jovens entre 18 e 24 anos nesse nível de ensino. Mesmo com a busca do governo por quantidade, talvez até sem levar em conta a qualidade da educação oferecida, as políticas públicas não foram satisfatórias para ampliar o acesso. Para Saviani (2007), é indispensável duplicar os recursos para a educação como um todo, a exemplo dos países desenvolvidos que, por sinal, já erradicaram o analfabetismo e ainda investem mais no setor do que o Brasil. A ampliação e principalmente a democratização do acesso a uma educação superior de qualidade dependem da articulação de políticas que promovam uma verdadeira reforma também na educação básica, valorizando mais os professores e os alunos da rede pública de modo a oferecer subsídios para que eles permaneçam na escola na idade adequada e para evitar a evasão escolar principalmente no ensino médio, além de capacitá-los e incentivá-los a ingressarem em universidades públicas.

A Câmara de Educação Superior do CNE possui um papel essencial nessa situação, visto que ela é responsável pela avaliação prévia para o reconhecimento e autorização de cursos de graduação, bem como o credenciamento e credenciamento de instituições. O meio que está ao seu alcance para a ampliação do acesso ao ensino superior é a emissão de pareceres para instituições que pedem autorização para criação de cursos de graduação, o que também constituiu uma oportunidade de avaliar a qualidade dos cursos. Isso pode indicar que o órgão não se preocupa com a qualidade da oferta de ensino oferecido, mas somente com a expansão mercantil do acesso ao ensino superior, como o Conselho que o precedeu, priorizando a quantidade de matrículas efetuadas nas instituições privadas em vez das garantias de consolidação do curso e de amparo ao aluno, conforme será aprofundado a seguir.

## **4.2 Produção normativa da CES/CNE no governo Lula: resoluções emitidas entre 2003 e 2007**

Conforme já apontado no segundo capítulo deste trabalho, o número de resoluções emitidas a partir de 2003 pela Câmara de Educação Superior, quando Lula assumiu a presidência, aumentou em relação aos seis anos (1997-2002) de produção do órgão referentes ao governo FHC. No entanto, é importante ressaltar que o pico de emissão de resoluções ocorreu em 2002, com a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais; mesmo assim, a Câmara emitiu mais resoluções no governo Lula do que no governo FHC. Diante dos dados numéricos apresentados no capítulo dois, é importante a combinação da análise quantitativa já apresentada com um estudo qualitativo, que é o objetivo deste capítulo. Embora os números indiquem um suposto maior poder normativo da CES entre 2003 e 2007, por conta do aumento na emissão de resoluções, é importante analisar o conteúdo desses documentos, para averiguar efetivamente do que se tratam e se realmente explicitam que a Câmara teve maior capacidade normativa nesse período do que no governo anterior e se ela consolidou a participação, cumprindo suas funções por meio das normas emitidas por seu colegiado, que representa a sociedade civil. Este tópico visa analisar somente as resoluções, diferentemente do capítulo anterior em que os respectivos pareceres foram acrescentados. Todos os pareceres serão apresentados em conjunto, por meio de tabelas temáticas, no tópico seguinte, com a devida justificativa para isso.

### **- 2003**

No ano de 2003 foram publicadas apenas três resoluções, sendo todas elas Diretrizes Curriculares Nacionais nunca revogadas. Todas elas são da mesma data: dezoito de fevereiro de 2003, logo no segundo mês de mandato de Lula e seus Ministérios, e sob a presidência de Arthur Roquete de Macedo. O número reduzido de resoluções, principalmente se comparado com o ano anterior, último do governo de FHC, pode ser explicado pelo fato de o Ministério da Educação ter recebido um novo Ministro e um novo Secretário da Educação Superior com a troca de governo, visto que são cargos de confiança. Quem inicialmente assumiu o cargo de Ministro da Educação foi Cristovam Buarque, que permaneceu nele por apenas um ano. Como uma resolução é decorrente de parecer e este precisa de homologação ministerial para ter validade, a Câmara demonstra ter retomado suas atividades de maneira menos intensa por conta das

mudanças no poder Executivo e, por conseguinte, no Ministério da Educação, embora seu colegiado não tenha se alterado com a troca de governo. Como se mostrará neste tópico, a troca de ministros afetou a produção de resoluções da Câmara, demonstrando certa instabilidade no governo Lula no que diz respeito à área da educação.

A primeira resolução emitida no governo Lula é uma continuidade do trabalho de reestruturação dos cursos de graduação por meio da instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais. Boa parte dos cursos já havia sido contemplada, mas ainda havia muito que fazer. Portanto, essa resolução instituiu as diretrizes para os cursos de Medicina Veterinária, um curso da área da saúde e cujo conteúdo do texto se mostra semelhante ao de outras diretrizes dessa área, de 2001 e 2002. Apenas a carga horária de estágio é diferenciada, somando apenas 10% do total do curso. A segunda resolução de 2003 consiste na publicação das diretrizes curriculares de outro curso da saúde: Biomedicina. A visão da saúde consolidada em 2001 com as três primeiras resoluções que colocam as diretrizes dos cursos se mostra ainda presente mesmo no governo Lula, em que houve mudanças nas políticas sociais voltadas para essa área. As diretrizes para a Biomedicina somente não possuem o foco inicial dado em 2001 ao SUS; sua carga horária de estágio corresponde a 20% do total do curso. A terceira resolução de 2003 institui as diretrizes curriculares para os cursos de matemática, seguindo o mesmo padrão dos documentos referentes aos outros cursos, que correspondem às resoluções 7 a 21 de 2002. O que chamou a atenção nesta resolução foi a demora para instituí-la, pois o parecer 1302, em que é baseada, data de 2001, mas não estava disponível para consulta no site do CNE.

É nítida a diferença que a Câmara de Educação Superior faz entre os cursos da área da saúde e os cursos de todas as outras áreas do conhecimento, pois esses possuem resoluções extensas e mais detalhadas, enquanto os outros se referem ao seu respectivo parecer como base para elaboração do projeto pedagógico no texto de suas resoluções. Esse é o “estilo” de Diretrizes Curriculares Nacionais consolidado por Arthur Roquete de Macedo enquanto presidiu a CES; no entanto, esse padrão será mudado nos cursos que não são da saúde com a eleição de outros presidentes para o colegiado no governo Lula.

#### **- 2004**

Em 2004, Éfrem de Aguiar Maranhão assume novamente a presidência da CES entre fevereiro e março, assinando nesse curto período mais seis resoluções, sendo todas elas Diretrizes Curriculares Nacionais. Contudo, mesmo quando a gestão da presidência

passou para Edson Nunes, ainda em março de 2004, a CES não publicou nenhuma resolução que não fosse DCN, dentre as dez que ela emitiu. As sete primeiras foram publicadas entre fevereiro e março de 2004; a oitava foi instituída em maio, a nona em setembro e a décima em dezembro, mostrando que a maior parte dessa produção normativa foi redigida no primeiro semestre. É importante lembrar que, neste ano, o governo Lula regulamentou na forma de lei as parcerias público-privadas; no entanto, como é possível notar, a CES não se pronunciou por meio de resoluções sobre esse assunto. Além disso, em janeiro deste ano um novo Ministro assumiu a área da educação nacional: Tarso Genro, substituindo Cristovam Buarque. Isso pode justificar o fato de a Câmara não ter abordado outros temas na forma de resolução além das Diretrizes Curriculares, uma vez que houve mudanças no órgão na qual ela se remete para consolidar suas decisões.

A primeira diretriz instituída naquele ano foi para o curso de Administração, bacharelado, sem especificação de modalidade, pública ou de empresas. Esta resolução não segue a estrutura das anteriores, demonstrando a diferença resultante da mudança na presidência da CES. Além dessa explicação, outros motivos podem justificar essa diferenciação, como a necessidade de distinguir o curso de Administração dos outros cursos de humanas e das outras áreas, ou até mesmo uma recomendação governamental ou da sociedade civil para que se emitissem resoluções mais bem elaboradas e detalhadas. Talvez uma possível ênfase no governo Lula na reestruturação da administração pública poderia explicar essa diferenciação do documento em relação aos outros, caso estivesse explícito nas DCN que se trata de um curso de Administração Pública. Contudo, como não há essa ênfase, a explicação mais plausível para a mudança na forma de redigir as resoluções das DCN ainda é a troca de presidente da Câmara.

O curso de Administração, tal como apresentado na resolução, deve visar a capacitação e aptidão para entender questões científicas, técnicas, sociais e econômicas da produção e de seu gerenciamento, bem como o desenvolvimento do gerenciamento qualitativo e adequado mostrando flexibilidade intelectual. Há uma menção à articulação com a pós-graduação *stricto sensu*, quando houver, e o desenvolvimento de pós-graduação *lato sensu*, algo novo incluído nas diretrizes dos cursos. As competências e habilidades a serem adquiridas, bem como os conteúdos a serem ministrados, parecem mais voltadas para o meio empresarial do que para a convencional gestão pública, incluindo mercado e marketing na grade curricular.

Esta resolução não se mostra tão detalhada quanto as DCNs da saúde nem tão resumida como as dos outros cursos, não delegando ao seu parecer a função de servir como base para o projeto pedagógico. Contudo, este documento foi revogado pela quarta resolução de 2005, quando a Câmara estava sob a presidência de Edson Nunes, sendo a primeira das Diretrizes Curriculares Nacionais a ser reelaborada após sua instituição em resolução. No ano de 2004 ocorreram problemas relacionados à gestão pública, eclodindo com a crise do “mensalão”, o que poderia ser um motivo para efetuar mudanças nas diretrizes dos cursos de administração. Contudo, não há evidências claras disso em nenhum dos dois textos das DCN, de modo que ela possivelmente foi substituída por ser considerada inadequada ou muito detalhada pelo colegiado. Vale lembrar que o presidente que assinou a nova resolução é um referencial na área de administração pública.

A segunda resolução de 2004 instituiu as diretrizes curriculares para os cursos de música, seguindo o mesmo padrão da resolução anterior. Portanto, é mais detalhada, focando nos conteúdos, habilidades e competências que o músico deve adquirir ao longo do curso. A resolução nº 3 institui as diretrizes para os cursos de dança, também seguindo o padrão de resolução mais detalhado de Éfrem de Aguiar Maranhão. Além de o perfil ser próprio do curso, o que chama a atenção no texto é a inclusão de portadores de necessidades especiais, sendo a única diretriz de curso até 2004 a abordar esse assunto. Possivelmente isso ocorreu porque, na última década, o grupo dos portadores de necessidades especiais passou a reivindicar mais seus direitos, principalmente de acesso aos lugares e serviços, como também o seu espaço na educação e no mercado de trabalho. Nos últimos anos, muitas mudanças foram efetuadas no sentido de melhorar as condições de vida dessas pessoas, algo que se expressa na redação dessa resolução, embora muito ainda precise ser feito. Mais uma vez, a CES se mostra ciente das demandas sociais dos diversos grupos, buscando atendê-los sempre que possível e no que estiver ao seu alcance.

A resolução nº 4 institui as diretrizes curriculares para os cursos de Teatro também segue o “estilo” de resolução de Éfrem de Aguiar Maranhão, detalhando em seu texto o perfil desejado do formando, as competências e habilidades e os conteúdos a serem ministrados. A quinta resolução de 2004 também evidencia isso, com a instituição das diretrizes para os cursos de Design. O que diferencia o padrão de Diretrizes Curriculares Nacionais de Éfrem de Aguiar Maranhão dos anteriores, de Arthur Roquete de Macedo, é a pouca ênfase que os textos dão ao exercício da extensão

na formação do graduando. Tal ideia também está colocada na sexta e última resolução deste conselho na presidência da CES, que dá as diretrizes curriculares para os cursos de Ciências Contábeis. Contudo, estas diretrizes foram revogadas no mesmo ano pela resolução 10, assinada por Edson Nunes, o que demonstra certa divergência entre os conselheiros na visão de alguns cursos. O maior detalhamento nas Diretrizes Curriculares dos cursos de graduação que não pertencem à área da saúde a partir de 2003 reforçam a hipótese apresentada no capítulo anterior, que abordou a produção da Câmara no governo FHC, de que o colegiado foi pressionado a emitir o maior número possível de resoluções referentes às DCN antes do término do mandato de FHC, o que constitui uma “colonização do mundo da vida”, na medida em que a entidade passou a priorizar a quantidade em detrimento da qualidade.

A gestão de Edson Nunes na presidência da Câmara de Educação Superior resgata o modelo de DCN de Arthur Roquete de Macedo, preocupando-se com a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, pilares da universidade. No entanto, conforme já fora comentado no capítulo anterior, embora a colocação desses pressupostos em diretrizes de cursos represente uma valorização do conceito constitucional de universidade, algo que demonstra concordância da CES com a legislação vigente, por outro lado isso inviabiliza o seguimento integral do documento proposto por parte das IES de modo geral, pois aquelas que não forem universidades terão mais dificuldades em cumpri-lo por não articularem em sua organização acadêmica esses três pontos, que são indispensáveis na construção da ideia de universidade, mas facultativos para outros tipos de instituições.

A sétima resolução de 2004, primeira assinada por Edson Nunes, institui as diretrizes para os cursos de graduação em Educação Física, e resgata a ideia de formação generalista, humanista e crítica colocada no ano de 2001 como base para elaboração desses documentos. Alguns pontos, antes apresentados somente nos pareceres das DCNs, foram acrescentados nesta resolução, como a natureza político-social, ético-moral, técnico-profissional e científica das competências e habilidades do curso, e também a inclusão de valores próprios de uma sociedade plural e democrática, não tratando a sociedade como algo homogêneo mas reconhecendo sua pluralidade, além de visar a consolidação de princípios democráticos. Há também uma ênfase da saúde como um dos principais objetivos da atividade física, o que vincula o curso de educação física a essa área. A oitava resolução, que coloca as diretrizes para os cursos de psicologia, também retoma o padrão de resolução da saúde de 2001, entendendo-o

também como integrante do grupo de cursos da saúde. Há obrigatoriedade de oferecer pelo menos duas ênfases curriculares, para que o aluno tenha mais liberdade para escolher qual delas deseja seguir.

A resolução nº 9 de 2004 traz as diretrizes dos cursos de graduação em Direito, seguindo o mesmo padrão das resoluções anteriores. Por fim, a última resolução de 2004, a resolução 10, revoga a sexta resolução do mesmo ano, reestruturando o curso de Ciências Contábeis, mas sem fazer grandes alterações no seu texto. Foi possível perceber que as resoluções que contêm as diretrizes curriculares dos cursos assinadas por Edson Nunes se mostram mais específicas por curso, porém, o problema disso é o seu excesso de detalhamento, o que poderia “engessar” as IES, pervertendo a ideia original das DCN como substitutas dos currículos mínimos, que não davam espaço para as especificidades e as necessidades de cada instituição e de cada região.

#### **- 2005**

O ano de 2005 teve a publicação de apenas quatro resoluções, dentre elas duas Diretrizes Curriculares Nacionais. A primeira é de fevereiro; a segunda e a terceira, de junho e a quarta de julho, de modo que no segundo semestre deste ano a CES não redigiu nenhuma resolução. Em compensação, no ano em que a Câmara emitiu poucas resoluções, o número de pareceres foi o mais elevado durante o governo Lula, conforme será apresentado no próximo tópico. Isso pode estar relacionado à troca de Ministro da Educação no mês de julho deste ano; quem assumiu o cargo foi Fernando Haddad, o terceiro a ocupá-lo no governo Lula. Conforme será mostrado a seguir, ele concentrou as ações relativas ao ensino superior e limitou o campo de atuação da Câmara. É importante ressaltar que nenhuma das resoluções deste ano está diretamente relacionada às decisões do Executivo no âmbito educacional, mencionadas anteriormente, que dizem respeito à instituição do PROUNI e à regulamentação do ensino a distância.

A primeira resolução trata dos diplomas de pedagogia, assunto que foi tema de muitas das consultas ao colegiado no governo FHC. Contudo, esse curso não foi reestruturado nem no governo FHC nem no governo Lula. A resolução apenas estabelece as normas para o apostilamento nos diplomas do direito ao exercício do magistério nos quatro anos iniciais do Ensino Fundamental, um direito concedido aos concluintes até o final de 2005 que tenham cursado três disciplinas específicas, incluindo estágio de 300 horas. Os cursos anteriores à LDB/1996 não tem essa restrição de carga horária, e as exceções a essas condições devem ser analisadas, caso a caso, pela CES/CNE. O apostilamento deve ser requerido à IES em que o aluno fez o curso e deve

constar no verso do diploma. Esta resolução foi ainda alterada pela resolução nº 8 de 2006 e pela nº 2 de 2009, o que mostra a falta de posicionamento definitivo sobre o assunto, visto que elas prorrogam o ano-limite para o apostilamento.

A segunda resolução altera a resolução nº 2 de 2001, que dispõe sobre os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos no Brasil por IES estrangeiras diretamente ou por meio de convênio com instituições nacionais. A alteração ocorreu no parágrafo segundo do artigo primeiro, afirmando que a documentação para reconhecimento de diplomas deve ser encaminhada a universidades públicas ou privadas com pós-graduação na área, avaliadas pela CAPES e reconhecidas pelo MEC. A CES estipula os requisitos, resguardada a autonomia universitária, para o reconhecimento, valorizando a legalidade do processo, que ocorre por meio de análise de dissertação ou tese e cujos custos devem ser bancados pelo interessado. O prazo final para o reconhecimento dos títulos é de um ano a partir da data desta resolução, mas as alterações posteriores no seu texto, efetuadas pela resolução nº12 de 2006 e pela nº 5 de 2007, visarão justamente prorrogar esse prazo.

A terceira resolução de 2005 institui as diretrizes curriculares do curso de Secretariado Executivo, seguindo o novo padrão de resolução da gestão de Edson Nunes como presidente da CES, focando na formação geral e humanística dos graduandos. A última resolução deste ano institui novas DCN para os cursos de Administração, revogando a resolução 02/1993 do CFE e a 01/2004 da CES, assinada por Éfrem de Aguiar Maranhão. Há um destaque para a articulação entre teoria e prática e para o incentivo à pesquisa, vista como “necessário prolongamento do ensino”. A pós-graduação *lato sensu* é colocada como opcional neste documento, algo que não havia ficado claro na resolução 01/2004. Essas diretrizes colocam linhas de formação específica para o curso, enfatizando que não se tratam de habilitações. Há também a possibilidade de estender ou não essas mudanças aos alunos que ingressaram em anos anteriores, e a colocação do prazo de dois anos para implantação destas diretrizes aos ingressantes, pontos não especificados na resolução anterior do curso.

#### **- 2006**

O ano de 2006 foi o que teve maior número de emissão de resoluções no governo Lula: catorze, ao todo, sendo nove delas Diretrizes Curriculares Nacionais. No entanto, esse número não é superior ao de 2002, em que 24 resoluções foram publicadas, sendo 19 delas DCN. Parece que neste ano ocorreu o mesmo que em 2002: por se tratar de ano eleitoral, o que sempre aponta para a possibilidade de mudanças no

MEC, a CES emitiu a maior parte das diretrizes dos cursos que faltavam. Isso também é importante para o Executivo federal, que tentou e conseguiu a reeleição, para que ele mostre resultados quantitativos de seu período no poder. Neste ano também houve a eleição de um novo presidente para o colegiado, que começou a assinar as resoluções a partir de junho. Edson Nunes publicou as oito primeiras resoluções de 2006, todas entre fevereiro e março, de modo que as seis restantes já foram assinadas por Antônio Carlos Caruso Ronca, sendo quatro entre junho e julho e as duas últimas entre novembro e dezembro, o que evidencia uma produção mais bem distribuída ao longo do ano por conta da troca de presidente no colegiado. A Câmara mais uma vez não se pronunciou por meio de resoluções sobre as decisões tomadas pelo Executivo na forma de leis neste ano, a saber, a criação do programa “Universidade Aberta do Brasil” e a elevação dos Centros Federais Técnicos a instituições de educação superior, medidas que, colocadas no último ano de governo de Lula, também visaram mostrar resultados para a reeleição.

A primeira resolução institui as diretrizes curriculares do curso de Agronomia, com destaque para o disposto no artigo 6º, que coloca como uma das competências e habilidades a serem adquiridas o exercício de atividades de docência, pesquisa e extensão. Fica evidente, portanto, que o colegiado presidido por Edson Nunes priorizava esses três pilares da universidade como essenciais para qualquer curso, mas sequer os centros universitários, que gozam de prerrogativas de autonomia, poderiam oferecer plenamente aos seus graduandos um curso que cumpra todos esses tópicos das DCN. Espera-se que isso não tenha prejudicado as IES nos processos administrativos junto ao MEC e ao CNE. A segunda resolução, que dá as diretrizes para os cursos de graduação em Engenharia Agrícola, também aponta nas competências e habilidades o exercício da docência e acrescenta a capacidade para dirigir empresas, pressuposto mercadológico poucas vezes foi colocado nas DCNs. O curso de Engenharia Florestal, cujas Diretrizes Curriculares Nacionais são dadas pela resolução 3 de 2006, possui texto praticamente idêntico ao da resolução anterior, mudando apenas os nomes das disciplinas específicas. Isso demonstra a intenção de homogeneizar o campo, aproximando os currículos das diversas engenharias, o que facilita também processos de transferência de curso.

A quarta resolução institui as DCN para os cursos de graduação em Zootecnia, seguindo a mesma estrutura das resoluções anteriores. No perfil do formando são colocadas qualidades como versatilidade, consciência, ideia de conjuntura, bom raciocínio, conhecimento da área associado à ética, formação continuada. A maior

diferença em relação aos outros cursos está na exposição dos conteúdos, instituindo nove grupos de disciplinas, um detalhamento muito superior ao dos documentos comentados anteriormente. A quinta resolução coloca as diretrizes para o curso de Engenharia de Pesca, e mostra uma semelhança muito grande à resolução nº 3 de 2006, do curso de Engenharia Florestal. Reforça-se a intenção de consolidar, de maneira generalista, a área da engenharia. A sexta resolução de 2006 apresenta as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Arquitetura e Urbanismo, que possui alguns pontos diferenciados da estrutura seguida nas DCNs anteriores. No perfil do formando, busca-se formar profissionais generalistas, que compreendam e traduzam as necessidades de indivíduos, grupos sociais e comunidades, focando atitudes que visem a responsabilidade técnica e social. Destaque para o Trabalho de Conclusão de Curso, mais bem detalhado e exigente do que nos outros cursos: aluno deve desenvolver um trabalho individual, sob orientação, e deve ser avaliado por docente de outra IES, mediante apresentação, como numa banca de pós-graduação *stricto sensu*. Nenhum dos cursos anteriores colocou tais exigências no TCC.

A resolução nº 7 coloca as diretrizes para os cursos de Ciências Econômicas, que devem focar, em seu projeto pedagógico, o estudo da realidade brasileira, no pluralismo metodológico, nas relações econômico-sociais e na formação de atitudes éticas e responsáveis, sempre articulando teoria e prática. Os conteúdos devem englobar a realidade nacional e internacional, oferecendo uma formação geral, técnico-quantitativa e histórica; cada um desses tópicos de formação tem porcentagens específicas de carga horária, o que, mais uma vez, limita a expressão das IES e das identidades regionais. Contudo, essa resolução foi revogada pela quarta resolução de 2007. A última resolução assinada por Edson Nunes trata-se de uma prorrogação de prazo, alterando a resolução 1/2005, que trata do apostilamento nos diplomas de pedagogia. A data-limite para efetuar-lo era até o final de 2005, e a CES prorroga até o final de 2007, sem ainda reestruturar o curso de Pedagogia.

A resolução nona de 2006, primeira assinada por Antônio Carlos Caruso Ronca, trata-se de um ato importante efetuado pela CES, que teve influência direta no volume de sua produção normativa. Trata-se de uma delegação de competência ao Secretário de Educação Superior e ao Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC para os seguintes atos: aditamento de atos de credenciamento ou recredenciamento de instituições nas situações de alteração de endereço, estatuto/regimento, denominação ou Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), de aprovação de estatuto ou regimento

de instituições credenciadas e outros da mesma natureza, desde que não necessitem de análise de mérito substancial sobre a natureza dos credenciamentos, relacionados aos pedidos ingressados no MEC até maio de 2006. Isso significa que a CES não iria mais efetuar acréscimos em documentos referentes a atos de credenciamento ou recredenciamento de IES, passando essa função para o MEC. A delegação foi concedida por 180 dias. De acordo com o Regimento Interno do CNE (1999), essa possibilidade está contemplada, mas não havia sido efetuada até então:

As atribuições a que se referem os incisos “V”, “VI” e “VII” deste artigo [que se referem ao reconhecimento e autorização de cursos, à autorização, credenciamento e recredenciamento de IES e à deliberação sobre estatutos e regimentos no sistema federal de ensino], poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal, e o recredenciamento a que se refere o inciso “V” poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações (BRASIL, 1999, art. 5º § único).

O documento do Executivo federal mencionado pela CES para tal ato é o Decreto 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. No art. 10 deste documento preconiza-se que “O funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto” (BRASIL, 2006, art. 5º § único). Os parágrafos deste artigo detalham as modalidades de atos autorizativos, que são “[...] os atos administrativos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações” (BRASIL, 2006, art. 5º § 1º), e que “[...] fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados em matéria de educação superior” (BRASIL, 2006, art. 5º § 2º). Desse modo, o Executivo federal limita a atuação da CES/CNE, concentrando uma atribuição definida na Lei 9.131/1995 e no Regimento Interno do Conselho (1999) como sua competência. O poder do ato autorizativo se estende inclusive se houver divergências entre ele e qualquer documento de instrução do processo, de modo que este prevalece sobre eles. De acordo com o disposto neste Decreto, o credenciamento de campus fora da sede é entendido como um aditamento, de modo que esse tipo de processo não é mais da competência da CES.

Há três explicações possíveis para esse fato. A primeira seria um volume muito grande de consultas, especialmente relativas aos temas descritos na resolução, de modo que o colegiado não estaria dando conta de atender e deliberar sobre todos eles, e por se

tratar de retificações, não se considerou uma limitação de poder. A segunda hipótese se relacionaria a uma possível “colonização do mundo da vida”, de modo que o Executivo federal desejou realmente limitar as funções do CNE por se tratar de um espaço de participação da sociedade civil, visando concentrar o poder em sua estrutura. A terceira explicação seria a ocorrência de fato semelhante ao que aconteceu ao CFE: denúncias de corrupção e favorecimento de grupos de interesses minariam a confiança do colegiado, que não seria mais competente para o exercício de algumas funções. Conforme Silva (2005, p.91):

Em fevereiro de 2003, a imprensa divulgou a existência no MEC de um esquema irregular de autorização para cursos de ensino superior. A investigação detectou indícios de envolvimento de servidores da Secretaria de Educação Superior no favorecimento de instituições privadas de ensino. Em decorrência dessas irregularidades, foi realizada auditoria de todos os processos de autorização de novos cursos universitários aprovados no MEC, nos últimos quatro anos.

Já Edson Nunes, ex-presidente da CES, em entrevista à “Arafi Educação” em 2007, revista trimestral da Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas, disponibilizada pelo Observatório Universitário, afirma o seguinte: “Não vejo usurpação das competências do conselho pelo agigantamento da SESu, porque eu não vejo agigantamento da SESu. Pelo contrário, vem havendo, ao longo dos anos, certo encolhimento da SESu, de suas funções, de suas competências e de sua capacidade” (NUNES, 2007, p. 1). Ambas as fontes podem ter sua razão, visto que, de acordo com dados do INEP (2002, 2009), o número de instituições privadas em 2002 era de 1.442, enquanto que em 2009 esse número subiu para 2.069. Já as instituições públicas, em 2002, eram 195, e em 2009, 245. Portanto, proporcionalmente, em sete anos, o número de instituições privadas cresceu muito mais do que o de públicas, fundamentando o argumento de Silva (2005). Já Nunes atribui sua postura ao uso do e-MEC, que “[...] tem lados virtuosos e dá mais velocidade aos processos em trâmite no MEC. Porém, provoca certa diminuição do papel da SESu (NUNES, 2007, p. 1)”. O e-MEC, apesar de acelerar os processos relativos aos cursos, tira da CES a função de análise de propostas e emissão de parecer, uma função importantíssima no contexto da CES. Diante desses dados, não há como favorecer um e descartar o outro, pois o primeiro fala de denúncias sem citar as fontes, e o segundo trata-se de um membro do conselho. Além disso, a CES realmente recebe um volume muito grande de consultas, conforme apontado em gráficos dos pareceres no segundo capítulo. Todavia,

a questão da aprovação exacerbada de cursos de ensino superior será abordada no tópico sobre os pareceres, ainda neste capítulo.

A resolução 10, de 2006, prossegue com as diretrizes curriculares, instituindo-as para o curso de Cinema e Audiovisual. Sob a presidência de Antônio Carlos Caruso Ronca, as DCNs se mostraram mais detalhadas em alguns pontos, como a colocação de critérios para a avaliação, e menos em outros. Há neste documento, como um dos princípios norteadores da estrutura curricular, a superação de falsas dicotomias como: teoria e prática, técnica e estética, arte e comunicação, integrando-as de maneira concisa.

A resolução 11 trata-se de um documento importante: ela revoga vários atos normativos no âmbito da CES/CNE, sendo onze resoluções e seus respectivos pareceres, mas sem abranger os efeitos jurídicos já produzidos por esses atos. O motivo dado para isso é a “conveniência de racionalização na consulta dos atos normativos que regem a educação superior”. Todos os documentos são do período de governo de FHC, sendo, por ano, os seguintes: resolução 01/1996 e parecer 53/1996; as resoluções 02, 03 e 05/1997 e os pareceres 51, 297 e 377/1997; as resoluções 01, 03 e 04/1998 e os pareceres 750/1997, 525/1997 e 459/1998; a resolução 02/1999 e o parecer 431/1998; por fim, as resoluções 10, 22 e 23/2002 e os pareceres 1366/2001, 337/2002 e 267/2002. Esses documentos tratam, em sua maioria, de prazos para adaptações à LDB/1996 e de temas, como as licenciaturas curtas, que já não são vigentes no sistema de ensino.

A resolução 12 de 2006 prorroga o prazo, da resolução 2/2005, de um ano para dois anos para que os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos no Brasil por IES estrangeiras reconheçam títulos. A resolução 13 institui as diretrizes curriculares do curso de Turismo, seguindo a nova linha do colegiado presidido por Antônio Carlos Caruso Ronca. Há possibilidade, no curso, de flexibilizar as linhas de formação, visando atender as demandas regionais; ressalta-se o uso dos termos “adaptabilidade” e “flexibilidade” como componentes da formação. A resolução 14, última de 2006, prorroga, por mais um ano, o prazo para delegação de competência para a prática de atos de regulação do Decreto 5.773/2006, conforme já apontado na resolução 09/2006.

#### **- 2007**

No ano de 2007, início do segundo mandato de Lula, porém com o mesmo Ministro da Educação, a Câmara de Educação Superior emitiu treze resoluções, mas somente a partir de junho. Dentre os temas das resoluções, somente uma corresponde às

Diretrizes Curriculares Nacionais; a maioria visa prorrogar prazos e alterar atos normativos da própria CES. Por isso, é importante analisar o conteúdo dos documentos emitidos, conforme foi apontado no início deste tópico. Os números trazem a aparência de que a CES recebeu maior poder normativo a partir do governo Lula, sendo que, na verdade, ocorreu o contrário, especialmente em 2007. Ela se limitou a delegar suas competências a órgãos executivos e a prorrogar prazos de normas que instituiu, de modo que as resoluções não trazem relações com as decisões tomadas no ano pelo Executivo, sendo a principal delas a instituição do REUNI.

A primeira resolução estabelece normas específicas para os cursos de pós-graduação *lato sensu* em nível de especialização, um problema já apresentado em diversos pareceres em 2001 e 2002. O documento define que os cursos oferecidos em IES credenciadas independem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, exceto aqueles que são denominados de aperfeiçoamento e outros. O único pré-requisito para cursá-los é possuir um curso de graduação. As IES credenciadas para oferta somente podem abrir cursos na área e no endereço definidos no credenciamento, e estes ficam sujeitos à avaliação no credenciamento. O corpo docente deve ser composto por especialistas e, pelo menos, metade de mestres ou doutores, a duração mínima deve ser de 360 horas e para obtenção de certificado o aluno deve ter 75% de presença. Os cursos a distância nesta modalidade somente são permitidos para IES credenciadas para isso, incluindo avaliações presenciais. A própria instituição registra o certificado, que deve detalhar frequência, área do curso e histórico. Esta resolução, que foi alterada posteriormente em 2008, revogou do artigo 6º ao 12 da resolução 1/2001.

A segunda resolução dispõe, enfim, a carga horária, a duração mínima e os procedimentos para integralização dos cursos de bacharelado, na modalidade presencial. Todas as Diretrizes Curriculares apontavam para este documento, sem previsão de data de emissão. Os estágios e atividades complementares não devem ser mais do que 20% da carga horária total, salvo exceções legais. O disposto na resolução consta em documento anexo, discriminando os cursos. A terceira resolução dispõe sobre o conceito de hora/aula, decorrente das necessidades das IES e que se remete a questões trabalhistas. Uma hora/aula corresponde a 60 minutos, segundo o documento; as instituições devem definir a duração da atividade acadêmica, respeitando os duzentos dias letivos. A quarta resolução reinstalou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o

curso de Ciências Econômicas, alterando apenas alguns pontos, como o TCC, que passou a ser uma monografia e não mais um artigo.

A quinta resolução de 2007 altera novamente o prazo para reconhecimento de diploma em instituições estrangeiras que atuam no Brasil. Na resolução 2/2005 o prazo era de um ano, foi alterado para dois e agora passa a ser de quatro anos, a partir do ano de 2005. A sexta resolução trata de uma delegação de competência da CES ao Secretário de Educação Superior e ao Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, por noventa dias, permitindo-os regulação do disposto no parágrafo quarto do artigo dez do Decreto 5.773/2006, que trata de processos de aditamento de atos de credenciamento de IES, exclusivamente em processos de transferência de manutenção. Tais processos devem ser remetidos à CES após ato legal dos secretários cuja competência foi delegada, para que o órgão tome conhecimento. Mais uma vez, a Câmara delega suas funções, sem explicitar no documento os motivos que a levaram a tal atitude, embora a hipótese de excesso de consultas seja a mais pertinente para explicar a ação. A sétima resolução efetua uma alteração no artigo 10 da resolução 7/2004, que instituiu as DCNs para os cursos de Educação Física. Ela especifica e diferencia o que são as atividades complementares, que podem ser realizadas dentro ou fora do ambiente acadêmico e validadas de acordo com critérios da IES, visando que não haja confusão com o estágio obrigatório.

A oitava resolução altera o artigo 4º e revoga o art.10 da resolução 1/2002, que dá as normas para revalidação de diplomas de IES estrangeiras, colocando novos itens para o processo e extinguindo a necessidade de as universidades fixarem normas específicas. Provavelmente, havia muitas discrepâncias nos processos; daí a iniciativa de padronizá-lo. Esta resolução ainda seria alterada em 2009, pela resolução nº 7. A resolução nona dá normas para o apostilamento do direito ao exercício do magistério na educação infantil em diplomas de pedagogia, de modo que os formandos no curso até o final de 2007 têm direito desde que tenham cursado três disciplinas específicas, incluindo estágio de 300 horas. Os formados antes da LDB/1996 não possuem delimitação de carga horária. Esta resolução também foi alterada em 2008.

A resolução 10 estabelece as normas para credenciamento e reconhecimentos de centros universitários, afirmando que somente as IES credenciadas e em funcionamento regular há, no mínimo, seis anos, e com avaliação positiva em pelo menos um ciclo avaliativo do SINAES podem credenciar centros universitários, por no máximo três anos pela primeira vez. As condições prévias para o credenciamento incluem 20% dos

docentes em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, 33% com mestrado ou doutorado, no mínimo oito cursos de graduação reconhecidos e bem avaliados no MEC, prática de extensão e iniciação científica, critérios específicos de infra-estrutura, dentre outros aspectos. Isso mostra preocupação com a estruturação desse tipo de IES, preconizando a articulação de ensino, extensão e pesquisa, ainda que em nível de iniciação.

A resolução 11 de 2007 prorroga, por seis meses, a competência delegada na resolução 6/2007, demonstrando não ter intenção de reassumi-la. A resolução 12 dispõe sobre o registro de instituições não-universitárias, que devem ser expedidos por universidades credenciadas sem precisar de autorização do CNE. Mais uma vez, a CES se isenta de uma competência, dando mais independência às IES para se auto-organizarem. Por fim, a resolução 13, última do período delimitado, prorroga mais uma vez a competência delegada por um ano aos Secretários do MEC, de acordo com a resolução 9/2006, que já havia sido prolongada por um ano pela resolução 14/2006. Contudo, o ex-presidente da CES, Edson Nunes, afirmou em entrevista que “as competências do CNE estão sendo modificadas, não necessariamente invadidas” (NUNES, 2007).

Como foi possível notar, a Câmara de Educação Superior teve dificuldades para dar conta de todas as consultas e de todas as suas responsabilidades institucionais, que se relacionam diretamente à qualidade do ensino superior oferecido no sistema federal e privado. Segundo Edson Nunes (2005), em entrevista disponibilizada pelo Observatório Universitário, o sistema atual é muito grande para que o governo federal dê conta de renovar reconhecimento periodicamente de milhares de cursos, o que resultaria num número surreal de renovações por dia. Aliás, segundo ele, há um excesso de regulamentação sobre o setor privado, que deveria ser tratado como um setor econômico; não se pode exigir um padrão de qualidade de instituições particulares se essa é uma competência do setor público. O ex-conselheiro também aponta que o MEC, tanto no governo FHC quanto no governo Lula, tem uma “queda” pelo que ele chama de “micro-regulação” ou “nano-regulação”:

O MEC tem uma queda por portarias, instruções normativas, despachos e decretos. Repetidamente. Coisas mensais. É provável que nós estejamos entrando numa fase de excesso regulatório. Os novos instrumentos de avaliação, aprovados pelo CNE a toque de caixa, indicam que o Governo acha que poderá controlar e supervisionar muito mais do que efetivamente pode, assim como indicam que estamos passando por um momento de excitação microregulatória, no qual tende a não haver discussão profunda do

que se deseja com os instrumentos, que políticas eles refletem. Tudo é urgente, sem que se entenda a urgência (NUNES, 2007)

Para ele, isso também se estende para a conduta do Ministério da Educação com o CNE:

O que se vê, de toda forma, independentemente deste ou daquele ministro, deste ou daquele governo, é que o Estado brasileiro ainda não decidiu claramente se quer, e o que quer, de um verdadeiro Conselho Nacional de Educação. Por isso se sente confortável em tutelá-lo por decreto, portarias e pareceres burocráticos, sem prejuízo da orientação política de plantão.

Nunes (2007) aponta que, até então, nenhum ministro de nenhum dos dois governos quis institucionalizar o CNE, dando estrutura, equipe técnica, cargos de assessoria, etc, mas apenas tem regido a entidade por meio de decretos e portarias, pondo em prática sua visão de um conselho meramente assessor do MEC. A criação de um Estatuto para o órgão tem o apoio do Ministro Haddad, segundo Nunes. Os conselheiros querem o CNE tal como ele é colocado na LDB, como deliberativo, supervisor e permanente, enfim, como um órgão de Estado, e não como na lei 9.131, em que ele é mais visto como assessor. Isso talvez o equiparasse à órgãos como o Conselho Nacional de Saúde, que possui maior poder deliberativo no que tange à definição de políticas públicas.

Para finalizar este tópico, a tabela abaixo sintetiza as resoluções mostrando quantas foram publicadas, revogadas e alteradas em cada ano do governo Lula.

<b>RESOLUÇÕES</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Publicadas</b>	3	10	4	14	13	44
<b>Revogadas</b>	0	2	2	2	1	7
<b>Alteradas</b>	0	1	0	3	5	9

Tabela 22 – resoluções publicadas, revogadas e alteradas, por ano (1997-2002).

É possível notar que o número de revogações foi pequeno, porém houve um aumento na quantidade de resoluções alteradas. A partir de 2003, a quantidade de resoluções revogadas caiu, sendo neste primeiro ano zero, nos três anos seguintes duas e por fim, em 2007, apenas uma. De maneira inversa, houve mais alterações nos textos das resoluções publicadas do que no período FHC, entre 1997 e 2002. Em vez de revogar por completo os documentos, a CES fez apenas algumas alterações nos textos, conforme já comentado. A seguir, passaremos à análise dos temas dos pareceres que foram redigidos pela Câmara de Educação Superior durante o governo Lula.

### **4.3 Produção normativa da CES/CNE: pareceres emitidos entre os anos de 2003 e 2007**

Conforme já apontado na introdução deste trabalho, a Câmara de Educação Superior disponibilizou em seu site, a partir de 2003, quase todos os pareceres que emitiu por ano, conforme será explicitado nas tabelas abaixo. Portanto, seria inviável no espaço deste trabalho apresentá-los da mesma forma como foi feita no capítulo anterior, um a um detalhadamente. A melhor opção encontrada para expor os dados coletados foi na forma de tabelas, que separam os pareceres analisados por tema. Essa disponibilização por parte do CNE da maior parte dos pareceres e também de suas súmulas demonstra interesse em deixar a sociedade civil atualizada sobre sua produção normativa, algo que não foi priorizado entre 1997 e 2002. Todavia, é importante ressaltar que os avanços na tecnologia de informação e a popularização da internet foram decisivos para a colocação dos documentos à livre consulta do público, algo que no início das atividades da Câmara não havia se desenvolvido tanto.

Todas as tabelas possuem o número total de pareceres emitidos no ano, a quantidade de documentos disponíveis à livre consulta no site e os pareceres que foram selecionados, lembrando que o critério utilizado para filtrá-los foi o da homologação ministerial. Desse modo, os pareceres que não foram homologados foram excluídos desta análise, por não possuírem a mesma validade que os homologados. Como será possível notar, em quase todos os anos analisados o número de pareceres disponíveis foi superior a 50% do total de pareceres emitidos no ano. A exceção feita é o ano de 2003, primeiro ano do governo Lula e do novo Ministério da Educação, em que menos da metade de documentos redigidos foi colocada no site do CNE. É interessante também notar nas tabelas que o número de pareceres não-homologados por ano, ou seja, a quantidade de documentos que foram excluídos desta pesquisa foi baixa, o que pode significar uma maior concordância entre a Câmara de Educação Superior e o MEC nas decisões tomadas. Isso pode se relacionar com a escolha dos conselheiros pelo presidente, de modo a minimizar conflitos. O ano de 2003 abrange uma explicação sobre os itens da tabela que se repetirão nos anos seguintes, comentando os dados obtidos no período.

É importante ressaltar que, em alguns anos do período, no campo da tabela que aborda autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, serão comentados apenas os números de pareceres favoráveis ou

desfavoráveis no que tange à autorização, pois esse dado é o que realmente diz quantos cursos a Câmara permitiu que entrasse em funcionamento no período; os processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento são posteriores e complementares à autorização e que não serão comentados, embora também sejam importantes uma vez que os diplomas emitidos por uma IES só são válidos nacionalmente se o curso for reconhecido. Também é necessário esclarecer que, no item relativo a processos administrativos das IES, isto é, credenciamento, recredenciamento, aprovação e alterações em estatutos ou regimentos, serão abordados apenas os dados referentes ao credenciamento, apresentando quantos dos pareceres no ano foram favoráveis ou desfavoráveis. Este filtro foi colocado, pois o ato do credenciamento é o que permite à instituição entrar em funcionamento, de modo que o recredenciamento e a aprovação/ alteração de estatuto ou regimento são processos realizados posteriormente e complementares, embora não sejam menos importantes. Contudo, este trabalho optou por focar em processos que são mais essenciais e que dão conta de expressar bem a realidade da educação superior nacional no que tange à atuação da CES/CNE. Além disso, os pedidos de autorização de cursos e credenciamento de instituições, como serão observados, são os dados que apresentaram maior número de pareceres dentre os analisados e por isso merecem destaque.

#### **- 2003**

No ano de 2003, primeiro ano de funcionamento do MEC com o Ministro e os secretários escolhidos por Lula, a Câmara de Educação Superior teve uma grande redução na emissão de pareceres em relação aos anos anteriores, no governo FHC. Isso pode ser explicado justamente pelo fato de ser o primeiro ano de um novo governo, em que novos métodos de articulação entre o MEC e a CES estariam sendo implantados. É importante levar em conta que, conforme explicitado no capítulo segundo deste trabalho, a composição do órgão não foi alterada na troca de governo, ou seja, os mesmos conselheiros escolhidos por FHC permaneceram no colegiado mesmo com a eleição de Lula, o que reforça a hipótese de uma possível adaptação ao novo governo ter afetado as atividades normativas da Câmara. A tabela abaixo sintetiza os principais temas abordados pela CES em 2003.

PARECERES ANALISADOS - 2003	
TEMA	TOTAL
Sobre o Aluno: convalidação/ equivalência/ aproveitamento de estudos/ estágios	21
Credenciamento/ autorização para EAD	26
Retificação de documentos	7
Autorização para emissão de diplomas/ consulta/ revalidação	14
Sobre a graduação: autorização para redução de prazo de curso, consultas sobre temas relacionados	3
Consulta sobre legislação educacional: dúvidas na aplicação	12
DCN cursos de graduação	5
Sobre a pós-graduação stricto sensu: reconhecimento, credenciamento para oferta	14
Apostilamento de habilitação em diploma de pedagogia	2
Sobre a pós-graduação lato sensu: autorização para oferta, reconhecimento	3
Sobre acordo entre Brasil e outros países	2
Credenciamento de IES/ alterações em estatuto	1
TOTAL DE PARECERES HOMOLOGADOS	110
TOTAL DE PARECERES DISPONÍVEIS	119
TOTAL DE PARECERES EMITIDOS	370

Tabela 23 – pareceres de 2003 analisados.

O primeiro item da tabela trata da convalidação, equivalência e aproveitamento de estudos e estágios, e se remete diretamente ao atendimento de alunos tanto de graduação como de pós-graduação. Os requerentes são pessoas físicas, isto é, indivíduos que por algum motivo precisaram pedir convalidação ou equivalência para poderem exercer a profissão, ou então que ingressaram de maneira irregular em cursos superiores e precisam de autorização da CES para obter seu diploma. Há também o caso de alunos matriculados em uma instituição não-credenciada, que entrou com o pedido em nome dos alunos de um de seus cursos, e cujo pedido de convalidação foi negado pela CES. É possível notar que esse tema corresponde ao segundo maior número de consultas desse ano recebidas pela CES, perdendo apenas para o item seguinte, que diz respeito ao ensino a distância.

A maior parte das consultas efetuadas à Câmara de Educação Superior em 2003 foi sobre o credenciamento de instituições de ensino superior, tanto públicas quanto privadas, para oferta de cursos de graduação e programas de pós-graduação a distância. Dentre os 26 pedidos analisados, 24 foram autorizados; os outros dois restantes não precisavam de autorização da CES, pois se tratava de instituições já credenciadas para esse tipo de oferta. O credenciamento das instituições para cursos e programas de pós-graduação a distância foi efetuado por um período de dois a cinco anos. Desse modo, a Câmara não negou nenhum pedido de oferta para criação de cursos a distância que recebeu em 2003, o que pode colocar em dúvida os critérios utilizados por este órgão e pela SESu/MEC para aprovar todos os credenciamentos, sem que nenhuma das

instituições tenha cometido falhas na elaboração de seu projeto de curso ou então estivesse com condições inadequadas para a oferta.

O terceiro item trata da correção de documentos do próprio Conselho, sejam pareceres ou resoluções, sendo apenas sete dentre os analisados em 2003. O quarto tema da tabela diz respeito aos diplomas; foi o terceiro item a apresentar mais consultas, juntamente com a pós-graduação *stricto sensu*, sendo tema de 14 pareceres cada. Os pareceres tratam de autorização para registro e revalidação de diplomas e também dúvidas sobre a validade nacional de diplomas expedidos no exterior e de pós-graduação nacionais. As consultas relacionadas aos cursos de graduação, que correspondem ao quinto item, tiveram um número baixo de pareceres, sendo apenas três no ano. No entanto, esse número aumentou consideravelmente nos anos posteriores. O sexto tema da tabela abrange consultas sobre a legislação educacional, ou seja, dúvidas em relação à aplicação da LDB e dos pareceres e resoluções da própria Câmara. Essas dúvidas ainda aparecem de forma considerável em 2003, o que expressa confusão normativa no que tange às normas para o ensino superior, um resultado do que Nunes (2007) chamou de “micro-regulação”.

O sétimo item da tabela aborda as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação, sendo emitidos cinco pareceres relacionados a isso em 2003. Dentre eles, destaca-se um documento que serve de Referencial para elaboração das DCN, algo que foi emitido tardiamente, dado o elevado número de cursos reestruturados no governo FHC. Esse documento reúne todas as referências normativas existentes na Câmara sobre o tema, abrangendo até a ideia de Currículos Mínimos do CFE. O objetivo era ter um instrumento que servisse de base para emissão de pareceres e resoluções e substituir o Parecer 146/2002. Isso pode explicar a mudança no padrão de Diretrizes Curriculares apontada na análise das resoluções, de modo que a aplicação desse referencial realmente foi efetuada pela Câmara. Os outros pareceres referentes à DCN tratam dos cursos de Música, Dança, Teatro e Design no mesmo parecer; Administração, Turismo e Ciências Contábeis em pareceres distintos.

O oitavo tema da tabela aborda a pós-graduação *stricto sensu*, sendo que foram emitidos, homologados e disponibilizados 14 pareceres relacionados. Boa parte deles trata da retroação dos efeitos de reconhecimento de programas de mestrado e doutorado, para validação de diplomas expedidos antes do credenciamento. A CES teve que lidar com essa situação porque o CFE somente credenciava programas após o início de seu funcionamento ou formatura da primeira turma e depois retroagia seus efeitos aos

diplomas expedidos. Os pareceres também efetuam o reconhecimento de programas de mestrado e doutorado, conforme recomendações da CAPES anexas nos documentos.

O nono item trata da autorização para o apostilamento de habilitação em diplomas de pedagogia, para que os formandos tenham direito ao exercício da docência. Somente dois pareceres foram homologados e disponibilizados sobre esse tema, sendo ambos favoráveis. O décimo item aborda a autorização para oferta e o reconhecimento de cursos de pós-graduação lato sensu presenciais. Dentre os três pareceres analisados, um deles é uma consulta sobre a legalidade da oferta de curso de especialização por parte de uma universidade, sendo o indivíduo interessado uma pessoa física. Os outros dois pareceres se tratam de pedidos para abertura de cursos, sendo que um deles possui corpo docente inferior ao disposto pela Resolução 01/2001 da CES e não obtém autorização para funcionamento e o outro, que pedia credenciamento para oferta, recebe parecer favorável.

O penúltimo item da tabela traz dois pareceres referentes a acordos do Brasil com outros países, sendo o primeiro sobre o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Brasil e Portugal e o outro sobre a prevalência de Acordo de Cooperação Mútua Judiciária e de reconhecimento de diplomas de mestrado e doutorado entre Brasil e França. O último item possui apenas um parecer analisado, que se trata de alterações no estatuto de uma IES com vistas a compatibilizá-lo com a LDB e a incluir e regularizar dois campi.

#### **- 2004**

Neste ano o MEC inicia suas atividades com um novo Ministro, Tarso Genro, que assumiu o cargo no lugar de Cristovam Buarque. Em dezembro de 2004 também foram regularizadas as parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. A emissão de pareceres se manteve baixa em relação ao período de governo de FHC, evidenciando que no governo Lula o número de consultas reduziu consideravelmente. Além disso, segundo dados coletados por Barroso e Fernandes (2007), a lei do SINAES, (10.861/2004) revogou em seu art. 16, a alínea “a” do §2º do art. 9º da lei nº. 9.131/1995, que delegava à CES a competência de analisar e emitir parecer sobre processos de avaliação da educação superior e seus resultados, restringindo a área de atuação da Câmara. É importante lembrar também que o PROUNI foi instituído em setembro deste ano por meio de uma Medida Provisória. A seguir, a tabela com os principais temas abordados em pareceres da CES em 2004.

PARECERES ANALISADOS - 2004	
TEMA	TOTAL
Sobre o Aluno: convalidação/ equivalência/ transferência/ aproveitamento/ validação/ regularização de estudos/ estágios	9
Credenciamento/ reconhecimento/ autorização para Ensino a Distância	43
Retificação/ reexame/ alteração de documentos	18
Autorização para emissão/ consulta/ revalidação/ validade de diplomas/ certificados	9
Sobre cursos de graduação/ sequenciais: credenciamento para oferta/ autorização/ reconhecimento/ renovação de reconhecimento/ dúvidas	87
Consulta sobre legislação educacional: dúvidas na aplicação	7
DCN cursos de graduação	8
Sobre a pós-graduação stricto sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, dúvidas	14
Apostilamento de habilitação em diploma de pedagogia	17
Sobre a pós-graduação lato sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, dúvidas	5
Avaliação de Programa de Capacitação Docente/ reconhecimento de Notório Saber	2
Credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES/ aprovação ou alteração em estatuto ou regimento	66
Representação contra uma IES/ recurso contra decisão de IES ou órgãos públicos ou privados	9
TOTAL DE PARECERES HOMOLOGADOS	294
TOTAL DE PARECERES DISPONÍVEIS	309
TOTAL DE PARECERES EMITIDOS	392

Tabela 24 – pareceres de 2004 analisados.

O tema que mais foi alvo de consultas neste ano foi o que diz respeito aos cursos de graduação e sequenciais, abrangendo processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento e também dúvidas sobre sua realização. Dentre os 87 pareceres deste item, 51 correspondiam a pedidos de autorização de cursos. Foi possível notar que a maior parte das IES que fazia o pedido era privada, e que a maior parte dos cursos que pedia autorização era direito, medicina e psicologia, das diversas regiões do país. Dentre os 51 pedidos de autorização, apenas dois foram negados, correspondendo aos cursos de estética e acupuntura. Isso dá a impressão de que a literatura educacional apresentada no segundo capítulo estava correta ao afirmar que a CES/CNE priorizou a expansão da educação superior pela via privada. No entanto, não se pode ignorar o fato de que as universidades, sejam elas públicas ou privadas, possuem autonomia constitucional para criar e extinguir seus cursos, de modo que seria inconsistente afirmar que a CES deu preferência às IES privadas, sendo que estas são as que mais efetuam consultas por serem, em sua maioria, faculdades ou faculdades isoladas, uma vez que a maior parte das universidades é pública e não precisa se remeter ao CNE para isso. Já os pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento, que também compõem este item, correspondem à minoria dos pareceres: 16 pedidos de reconhecimento e apenas 5 de renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

O segundo item com mais pareceres corresponde aos processos administrativos das IES, que autorizam seu funcionamento e que definem sua organização acadêmica, a saber: credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, aprovação e alteração em estatutos ou regimentos. Esses processos correspondem a 66 dos pareceres emitidos em 2004, um crescimento considerável se levar em conta que no ano anterior houve apenas um parecer dentre os analisados nesta categoria. É importante ressaltar que os pedidos de credenciamento deste item não se relacionam ao ensino a distância, que está agrupado em categoria separada. Dentre os 19 pedidos de credenciamento do ano, nenhum deles foi desfavorável, ou seja, dentre os pareceres analisados, todas as IES que requereram seu credenciamento para funcionarem de forma regular nenhuma teve seu pedido negado.

O terceiro tema com maior número de pareceres é o do ensino a distância, que se refere processos de credenciamento de instituições para sua oferta e a pedidos de autorização e reconhecimento de cursos nesta modalidade. Dentre os 43 documentos que compõem esse item, nenhum deles teve parecer desfavorável para a oferta de ensino a distância, de modo que a CES efetuou credenciamentos por prazos que variam entre dois e cinco anos. Mais uma vez a CES aprovou todos os pedidos de IES para essa modalidade, o que reforça a suspeita da falta de análise da qualidade desses cursos e da estrutura dessas instituições por parte da Câmara e da Secretaria de Educação Superior do MEC. Dentre as IES que fizeram pedido de credenciamento ou autorização/reconhecimento de cursos, a maioria era privada, sendo menos de dez, dentre as 43 IES, mantidas pelos estados ou pela União.

Um dos itens da tabela de pareceres analisados de 2004 que merece atenção é o que diz respeito às retificações, reexames e alterações em documentos da CES, que subiu consideravelmente em relação ao ano anterior. O número de pedidos de autorização para apostilamento em diplomas de pedagogia também é notável: 17, ao todo, contra apenas dois do ano precedente. Inversamente, a quantidade de pedidos de convalidação de estudos, de consultas sobre a legislação educacional e sobre assuntos relacionados a diplomas caiu em relação a 2003, evidenciando que a CES atendeu mais a instituições do que a pessoas físicas. Os assuntos relacionados à pós-graduação stricto sensu se mantiveram no mesmo patamar nos dois anos, enquanto que sobre a pós-graduação lato sensu presencial apresentou um pequeno aumento. Dentre os três pedidos de credenciamento e reconhecimento para instituições e cursos desta modalidade, nenhum deles foi negado.

É necessário dar destaque a três temas que apareceram nos pareceres da Câmara de Educação Superior neste ano. O primeiro deles se refere a uma avaliação de um Programa Emergencial de Capacitação Docente, para regularização da oferta e de reconhecimento do programa, cujo parecer da CES foi favorável. O segundo tema diz respeito ao reconhecimento de notório saber, pedido ao qual a Câmara responde que não há dispositivos legais que a autorizem a isso. Há menção ao Parecer CES/CNE 296/97 e sua respectiva proposta de Resolução sobre o assunto, mas que não receberam homologação ministerial. O terceiro tema se remete a representações contra IES e recursos contra decisões de órgãos públicos ou privados, que teve nove pareceres homologados disponibilizados no site do Conselho. A CES, desse modo, se mostra disponível para contestações de suas próprias decisões e também de outros órgãos.

#### **- 2005**

Em 2005, a Câmara de Educação Superior emitiu o maior número de pareceres do período 2003-2007: 479, dentre os quais foram analisados 443. É importante lembrar que, neste ano, o PROUNI foi instituído na forma de lei, visto que antes ele constava apenas numa Medida Provisória. Se no ano anterior houve um grande aumento na quantidade de pedidos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamentos para oferta de ensino a distância, em 2005 esse número atingiu seu ponto máximo no período delimitado por este trabalho, conforme é possível observar na tabela a seguir. É importante lembrar que o PROUNI foi entendido pela literatura educacional como um meio privado de expandir o ensino superior, favorecendo o mercado e não à sociedade, mas que também era necessário colocar mais jovens nesse nível de ensino, dada a defasagem do Brasil em relação a outros países, conforme apontou o PNE, e tendo também em vista as metas de expansão do acesso que foram colocadas para o decênio 2001-2010. Também é necessário enfatizar que, em julho de 2005, Fernando Haddad assumiu o cargo de Ministro da Educação; todavia, isso não provocou uma redução na emissão e na homologação de pareceres, conforme explicita a tabela a seguir.

PARECERES ANALISADOS - 2005	
TEMA	TOTAL
Sobre o Aluno: convalidação/ equivalência/ transferência/ aproveitamento/ validação/ regularização de estudos/ estágios	8
Credenciamento/ reconhecimento/ autorização para Ensino a Distância	42
Retificação/ reexame/ alteração/ reconsideração/ revisão de documentos	15
Emissão/ consulta/ orientações/ revalidação/ validade/ registro/ reconhecimento de diplomas/ certificados	9
Sobre cursos de graduação/ sequenciais: autorização/ reconhecimento/ renovação de reconhecimento/ dúvidas/ disciplinas/ vagas/ créditos	270
Consulta sobre legislação educacional: dúvidas na aplicação	8
DCN cursos de graduação	1
Sobre a pós-graduação stricto sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação/ retroação de reconhecimento, dúvidas	10
Apostilamento de habilitação em diploma de pedagogia	6
Sobre a pós-graduação lato sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, dúvidas	23
Credenciamento, recredenciamento, descredenciamento de IES/ aprovação, alteração, aditamento em estatuto ou regimento/ criação de campus	49
Representação contra uma IES/ recurso contra decisão de IES ou órgãos públicos ou privados	2
<b>TOTAL DE PARECERES HOMOLOGADOS</b>	<b>443</b>
<b>TOTAL DE PARECERES DISPONIVEIS</b>	<b>476</b>
<b>TOTAL DE PARECERES EMITIDOS</b>	<b>479</b>

Tabela 25 – pareceres de 2005 analisados.

O item da tabela que, sem dúvida, chama mais atenção diz respeito aos cursos de graduação/ sequenciais, representando 270 dos pareceres analisados em 2005, um recorde nos anos delimitados por este trabalho. Isso pode ser explicado pela instituição do PROUNI, em que as IES privadas viram uma grande oportunidade para expandir sua oferta de cursos diante das vantagens oferecidas pelo governo, conforme já discutido anteriormente. Desses 270 pareceres, 152 se referem à autorização para o funcionamento de cursos de graduação, 47 à pedidos de reconhecimento de cursos e 64 à requerimentos de renovação de reconhecimento. É interessante notar que, em relação ao ano de 2004, houve uma inversão: o número de pedidos de renovação de reconhecimento de cursos foi superior ao número de pedidos de reconhecimento. Se no ano anterior o número de pedidos de autorização foi de 51 dentre os documentos selecionados, em 2005 houve um aumento considerável nesta categoria, cerca de 200%. Dentre os 152 pedidos de autorização, apenas um foi negado; tratava-se de uma proposta de curso de psicologia de uma instituição privada do estado do Rio de Janeiro, que foi avaliada como simplista, contraditória e imprecisa. Mais uma vez, a Câmara recebeu pedidos de autorização de diversas regiões, sendo a maioria instituições privadas. Os cursos que mais requisitaram autorização novamente são: direito, psicologia e medicina.

O segundo item da tabela dos pareceres analisados que mais recebeu consultas diz respeito ao credenciamento e recredenciamento de instituições e à aprovação de

estatutos/ regimentos ou alterações nestes documentos. Dos pareceres analisados, dentre as 12 IES que entraram com pedido de credenciamento todas foram aprovadas, sendo que apenas um parecer teve votos contrários. Boa parte destas instituições é privada, e foram credenciadas por prazos que variaram de três a cinco anos.

O terceiro item com mais pareceres aborda o Ensino a Distância. Dentre os 42 pedidos analisados de credenciamento de IES para oferta e de reconhecimento de cursos a distância, nenhum deles foi negado. A CES deu parecer favorável a todos os requerimentos para ensino a distância, credenciando instituições por prazos que variam entre dois e cinco anos. É importante ressaltar que menos de dez dessas instituições são públicas, de modo que a CES atendeu, novamente, mais a pedidos para oferta de EAD de instituições privadas.

O quarto tema com mais pedidos junto à CES em 2005 foi sobre a pós-graduação lato sensu presencial, com pedidos de credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, somando 23 pareceres. Dos 21 pedidos feitos à CES relacionados a esse tema, apenas um foi negado. Essa negação está transcrita no parecer nº 6, que apresenta divergência entre os conselheiros sobre o credenciamento de uma instituição paulista para oferta de cursos de especialização na área de economia, sendo que o voto do relator, favorável à IES, foi rejeitado pela maioria simples dos conselheiros. Essa foi uma das poucas vezes em que os conselheiros não concordaram quanto a um voto do conselheiro relator do parecer. Os outros dois pareceres deste item abordaram consultas sobre programas e instituições que ofertam esta modalidade de pós-graduação.

O próximo tema que foi mais objeto de pareceres trata-se da retificação, reexame, alteração, reconsideração e revisão de documentos, totalizando quinze pareceres, número menor que o do ano anterior. O sexto item com mais pareceres na tabela relaciona-se à pós-graduação stricto sensu, efetuando reconhecimentos de programas avaliados pela CAPES e respondendo a dúvidas da sociedade civil sobre este nível de ensino. Sobre diplomas, a CES emitiu e disponibilizou nove pareceres homologados, valor idêntico ao de 2004. O número de consultas sobre a legislação educacional aumentou em 2005 se comparado com o ano anterior, totalizando oito pareceres contra sete de 2004. O tema referente à convalidação de estudos e outros processos referentes ao aluno, atendendo mais diretamente a pessoas físicas, somou oito pareceres, uma redução em relação a 2004, que teve nove pareceres do tema. Sobre o apostilamento em diplomas de pedagogia foram emitidos, homologados e

disponibilizados seis pareceres, redução considerável em relação ao ano anterior. O item que diz respeito a recursos contra decisões de órgãos públicos e privados teve apenas dois pareceres relacionados, sendo um deles contra a SESu/MEC, que negou a validação de atos praticados por uma faculdade, e o outro contra a UFMG, sobre um pedido de reconhecimento de diploma de pós-graduação *stricto sensu* emitido por instituição estrangeira. Foi emitido e homologado apenas um documento com DCN dos cursos de graduação em Arquitetura e Urbanismo.

É possível notar que a CES limitou-se a atender mais pedidos relacionados a credenciamento de instituições e autorização de cursos, temas que tiveram os maiores números de consultas. Isso repete em 2005 a atuação do órgão nos anos anteriores, em que esses assuntos foram os que mais apareceram em suas decisões. Desse modo, a Câmara se mostra mais dedicada a processos de natureza administrativa, uma vez que a ampliação no número de instituições e cursos dominou suas discussões, embora esses temas se relacionem a questão do acesso e da qualidade do ensino superior oferecido no país. É importante ressaltar a influência que o PROUNI teve na produção da Câmara deste ano, fazendo com que esse número de pedidos de credenciamento e IES e autorização de cursos aumentasse consideravelmente.

#### **- 2006**

Neste ano foram efetuados pelo governo federal dois projetos que visaram ampliar o acesso ao ensino superior, já comentados anteriormente neste capítulo: trata-se do programa Universidade Aberta do Brasil e da elevação dos Centros Federais Técnicos a instituições de educação superior. Segundo Barroso e Fernandes (2007), em 2006, o Decreto 5773/2006 colocou o CNE como “Instância Recursal” em todas as fases processuais sobre manifestações da Secretaria de Educação Superior do MEC; os efeitos desta decisão serão comentados mais a fundo na análise dos pareceres de 2007, em que se poderá compreender melhor o que ocorreu. Este mesmo Decreto foi o motivo para as delegações de competência efetuadas pela CES neste ano, conforme já exposto na análise das resoluções, e que será tema de um dos pareceres da tabela. É importante lembrar que em 2006 ocorreram eleições presidenciais, de modo que a considerável queda no número total de pareceres emitidos em relação ao ano anterior pode ser explicada por esse fato político.

Em 2006 também foi editada a Portaria MEC 1.792, que delegou ao Presidente do CNE a competência de tornar públicos pareceres emitidos sem conteúdo decisório ou normativo, mesmo que estes não tenham sido homologados pelo Ministro da Educação.

Contudo, diante a vida curta desta Portaria, cujos efeitos expiraram em 31 de dezembro de 2006, segundo Nunes, Barroso e Fernandes (2011), os pareceres em que constava o termo “Independente de Homologação” também foram excluídos desta análise, juntamente com aqueles que não foram homologados, conforme critério de seleção de dados apresentada na Introdução deste trabalho e no início deste capítulo. Por esta razão, o número de pareceres contados como homologados na tabela abaixo é o menor, proporcionalmente falando, em relação aos anos anteriores.

<b>PARECERES ANALISADOS - 2006</b>	
TEMA	TOTAL
Sobre o Aluno: convalidação/ equivalência/ transferência/ aproveitamento/ validação/ regularização de estudos/ estágios	20
Credenciamento/ reconhecimento/ autorização para Ensino a Distância	16
Retificação/ reexame/ alteração/ reconsideração/ revisão de documentos	17
Emissão/ consulta/ orientações/ revalidação/ validade/ registro/ reconhecimento de diplomas/ certificados	9
Sobre cursos de graduação/ sequenciais: autorização/ reconhecimento/ renovação de reconhecimento/ dúvidas/ disciplinas/ vagas/ créditos	113
Consulta sobre legislação educacional: dúvidas na aplicação	7
DCN cursos de graduação	1
Sobre a pós-graduação stricto sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação/ retroação de reconhecimento, dúvidas	13
Apostilamento de habilitação em diploma de pedagogia	3
Sobre a pós-graduação lato sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, dúvidas	11
Credenciamento, recredenciamento, descredenciamento de IES/ aprovação, alteração, aditamento em estatuto ou regimento/ criação de campus	32
Representação contra uma IES/ recurso contra decisão de IES ou órgãos públicos ou privados	5
Delegação de competência	1
<b>TOTAL DE PARECERES HOMOLOGADOS</b>	<b>248</b>
<b>TOTAL DE PARECERES DISPONÍVEIS</b>	<b>290</b>
<b>TOTAL DE PARECERES EMITIDOS</b>	<b>296</b>

Tabela 26 – pareceres de 2006 analisados.

Novamente, o tema da tabela de pareceres analisados com mais itens refere-se aos cursos de graduação, constituindo 113 documentos no total. Desse número, 23 deles dizem respeito a pedidos de reconhecimento de cursos e 37 a pedidos de renovação de reconhecimento, sendo que o primeiro item – reconhecimento – continua sendo inferior ao segundo – renovação de reconhecimento, como em 2005. Dentre os 48 pedidos de autorização para funcionamento de cursos analisados nenhum deles foi negado. Também prevaleceu, mais uma vez, a hegemonia nos tipos de curso requeridos: direito, psicologia e medicina foram os mais requisitados, tendo apenas um pedido de autorização para um curso de graduação em filosofia. Mais uma vez, a Câmara autorizou um número considerável de cursos, sendo que a maioria desses pedidos era

proveniente de instituições privadas. A situação se repete no que diz respeito ao número de credenciamentos com parecer favorável emitido pela Câmara.

O item da tabela que engloba credenciamentos e credenciamentos de IES, bem como aprovação e alteração de estatutos e regimentos, contém 32 pareceres homologados e disponibilizados. Destes, 12 abordam pedidos de credenciamentos, sendo que nenhum deles foi negado, como no ano anterior. É interessante notar que, em 2006, o número de pedidos para convalidação de estudos e outros processos referentes ao aluno subiu: 20 pareceres, sendo o terceiro item com mais documentos no ano. Isto representa uma mudança em relação ao padrão de atendimentos dos últimos anos, em que a Câmara se concentrou mais em processos de credenciamento de IES e autorização de cursos. Em seguida, o tema com mais pareceres foi sobre retificação, reexame, alteração, reconsideração ou revisão de documentos emitidos por seu próprio colegiado, somando 17 itens, número superior ao do ano anterior.

Sobre o Ensino a Distância, tema que ficou em quinto lugar, tendo uma redução considerável no número de pareceres em relação aos anos anteriores, somou 16 pedidos. Desse número, nenhum foi recusado, sendo que menos de cinco dentre as instituições requerentes eram públicas; o período de credenciamento variou entre três e cinco anos. O próximo item com mais pareceres diz respeito à pós-graduação *stricto sensu*, em que a Câmara reconhece programas avaliados pela CAPES, efetua retroação de reconhecimento para emissão de diplomas, alterações em programas e responde dúvidas, correspondendo a 13 pareceres, um pequeno aumento em relação a 2005. Já a pós-graduação *lato sensu* teve 11 documentos emitidos ao todo, número inferior ao ano anterior. Dentre estes, oito foram pedidos de credenciamento de IES, autorização e reconhecimento de cursos e programas na modalidade presencial, sendo que apenas um foi recusado.

Os seis temas restantes na tabela foram os que tiveram menos pareceres emitidos, homologados e disponibilizados pela CES, tendo menos de dez itens cada um. Sobre diplomas e certificados foram emitidos nove pareceres, mesma quantidade do ano anterior. Em seguida, temos sete consultas sobre a legislação educacional, uma pequena redução em relação a 2005. Houve um aumento na quantidade de pareceres que dizem respeito a recursos contra decisões de instituições; três se referiam a recursos relativos ao reconhecimento de diplomas contra universidades federais e dois contra avaliações de programas de pós-graduação *stricto sensu* efetuadas pela CAPES. Três dentre os pareceres analisados trataram do apostilamento de habilitação em diplomas de

pedagogia, um número inferior ao do ano precedente. Por fim, houve a emissão de um parecer com uma proposta de Diretrizes Curriculares para cursos de graduação em Cinema e Audiovisual e de outro sobre a delegação de competência para atos de regulação do Decreto 5.773/2006. Essa questão da delegação de competência, discutida no tópico referente às resoluções emitidas em 2006, pode ser o motivo para a redução no número de pareceres do próximo ano a ser analisado.

#### - 2007

No último ano delimitado por esta pesquisa, a Câmara de Educação Superior emitiu o menor número de pareceres em sua atuação no governo Lula. Um fator que pode explicar essa redução é a delegação de competência, que começou a ser executada no ano anterior. É importante lembrar que 2007 foi o primeiro ano do segundo mandato de Lula, o que implicou em mudanças na composição da SESu/MEC e, conseqüentemente, na sua rotina trabalho e na sua relação com a CES, embora Fernando Haddad tenha permanecido como Ministro da Educação. Esse fato também pode explicar a queda na quantidade de pareceres emitidos neste ano. É importante lembrar que neste ano foi instituído o REUNI, que se trata de um Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. A seguir, a tabela com o número de pareceres analisados correspondente ao tema.

<b>PARECERES ANALISADOS - 2007</b>	
<b>TEMA</b>	<b>TOTAL</b>
Sobre o Aluno: convalidação/ equivalência/ transferência/ aproveitamento/ validação/ regularização de estudos/ estágios	30
Credenciamento/ reconhecimento/ autorização para Ensino a Distância	15
Retificação/ reexame/ alteração/ reconsideração/ revisão de documentos	23
Emissão/ consulta/ orientações/ revalidação/ validade/ registro/ reconhecimento de diplomas/ certificados	9
Sobre cursos de graduação/ sequenciais: autorização/ reconhecimento/ renovação de reconhecimento/ dúvidas/ disciplinas/ vagas/ créditos	8
Consulta sobre legislação educacional: dúvidas na aplicação	13
DCN cursos de graduação	2
Sobre a pós-graduação stricto sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação/ retroação de reconhecimento, dúvidas	14
Apostilamento de habilitação em diploma de pedagogia	1
Sobre a pós-graduação lato sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, dúvidas	27
Credenciamento, recredenciamento, descredenciamento de IES/ aprovação, alteração, aditamento em estatuto ou regimento/ criação de campus	102
Representação contra uma IES/ recurso contra decisão de IES ou órgãos públicos ou privados	2
Delegação de competência	1
Avaliação de programas, cursos, IES e diretrizes para isso	3
<b>TOTAL DE PARECERES HOMOLOGADOS</b>	<b>250</b>
<b>TOTAL DE PARECERES DISPONÍVEIS</b>	<b>279</b>
<b>TOTAL DE PARECERES EMITIDOS</b>	<b>282</b>

Tabela 27 – pareceres de 2007 analisados.

É possível notar que, em 2007, houve uma mudança em relação ao item da tabela com mais pareceres neste ano: os processos de credenciamento, reconhecimentos, aprovação/ alteração de estatuto ou regimento tiveram um aumento considerável, chegando a 102 pareceres contra apenas 32 do ano anterior. Dentre estes, 63 se referem a pedidos de credenciamento de IES, ou seja, mais da metade dos pareceres deste item, sendo que todos eles foram aprovados pela Câmara. Esse grande aumento representa que houve uma expansão na educação superior em 2007; os pareceres restantes podem ser explicados pelo fato de que os prazos de validade de credenciamento começaram a expirar neste ano, de modo que muitas IES tiveram que efetuar seu reconhecimento.

O segundo item da tabela que teve maior número de pareceres foi o que aborda processos referentes ao aluno, ou seja, convalidação, equivalência, regularização de estudos, dentre outros, somando 30 documentos. Isso representa um aumento em relação ao ano anterior, de modo que a CES atendeu mais a pessoas físicas neste ano do que em todos os anteriores do governo Lula. Por outro lado, isto também mostra que o número de irregularidades em processos de matrícula e prosseguimento em cursos nas IES aumentou, tanto em cursos de graduação quanto na pós-graduação stricto sensu; é importante ressaltar que o aceite do pedido de convalidação é um pré-requisito para emissão do diploma para o aluno irregular.

O terceiro tema com mais pareceres analisados diz respeito à pós-graduação lato sensu, em que 27 documentos relacionados foram emitidos, homologados e disponibilizados. Desse total, 24 foram autorizados, sendo que um pedido de credenciamento para oferta de especialização não dependia de consulta à CES, pois tratava-se de instituição já credenciada. Os outros dois pedidos, sendo um para oferta de especialização na área do direito e o outro na área da psicologia, foram negados, de modo que a Câmara acatou os relatórios das comissões de especialistas. Os fatores que motivaram a negação para a primeira proposta foram a produção acadêmica incipiente, a concentração de disciplinas em apenas três docentes, a falta de requisitos básicos na proposta e o fato de o curso ter sido iniciado em 2004, antes da submissão/ aprovação/ recomendação do MEC/ CAPES. A segunda proposta foi negada, pois o corpo docente da IES não condizia com a proposta do curso, a área do curso estava inadequada, a bibliografia proposta estava desatualizada, as disciplinas foram mal planejadas e houve falta de rigor científico na elaboração do curso.

O próximo tema da tabela com mais pareceres refere-se à retificação de documentos da própria CES, sendo 23 ao todo. Esse número é o maior no período 2003-2007, de modo que o órgão, neste ano, voltou atrás e corrigiu muitas de suas decisões, especialmente no que diz respeito às Diretrizes Curriculares Nacionais e ao credenciamento de IES. O quinto item com maior número de pareceres foi o Ensino a Distância, somando quinze documentos; este é o menor número no período do governo Lula. Dentre estes, todos foram aceitos, e desta vez todas as instituições que entraram com pedido de credenciamento para oferta de cursos nesta modalidade eram privadas. Mais uma vez, a CES se mostrou permissiva em relação à oferta de EAD, o que pode colocar em dúvida os critérios que ela utiliza para avaliar a qualidade das IES que se propõem a criar cursos nesta modalidade. A pós-graduação *stricto sensu* foi tema de catorze dos pareceres analisados de 2007, mostrando um pequeno aumento em relação ao ano anterior. Esse item é seguido pelo que abrange as dúvidas em relação à legislação educacional, com treze pareceres emitidos; este foi o ano com maior número de consultas para este tema, demonstrando que, para as instituições, ainda existem pontos obscuros na complexa estrutura do ensino superior nacional, que possui vários documentos que o normatizam, o que gera uma grande “confusão legislativa”. O oitavo tema com mais pareceres refere-se a assuntos relacionados aos diplomas e certificados.

Em seguida, temos os processos relativos a cursos de graduação/ sequenciais, em ocorreu uma considerável redução em relação aos anos anteriores. Os oito únicos pareceres emitidos abordam pedidos de autorização para conclusão de regime de internato do curso de Medicina em locais especificados nos documentos, de modo que não houve requerimentos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de nenhum curso neste ano, nem mesmo dentre os pareceres não homologados, que foram excluídos por esta pesquisa. A explicação para esse fato é a criação do e-MEC, recurso eletrônico em que tramitam os processos de regulamentação. As IES passaram a efetuar por ele, a partir de janeiro de 2007, seu credenciamento e reconhecimento, e também pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. O objetivo deste sistema, segundo informações do site do Ministério da Educação, é dar mais agilidade e transparência na abertura e no acompanhamento dos processos das instituições. Com esse recurso, uma boa carga de processos foi retirada da Câmara, o que a permitiu dedicar-se mais a outros temas

importantes do ensino superior. Por outro lado, isso significou a usurpação de funções<sup>39</sup> que lhe foram atribuídas pelo Regimento Interno e pela lei que fundou o CNE, o que poderia se caracterizar como uma “colonização do mundo da vida”, uma vez que esses processos estão diretamente relacionados à qualidade do ensino superior e ao acesso a esse nível educacional, o que concedia à Câmara influência nessas áreas importantes.

É importante ressaltar que essa transferência de competência não está transcrita em nenhum dispositivo legal, mas o Decreto 5.773/2006, conforme já apontado neste capítulo, não atribui à CES essas funções, sem revogar dispositivos da lei fundadora do CNE ou do Regimento Interno, transformando o órgão em “Instância Recursal” (BARROSO E FERNANDES, 2007), ou seja, o qual só cabe pedidos de recurso contra decisões do MEC no que tange aos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Os pedidos de credenciamento continuaram a ser processados pela Câmara, como se pôde notar na tabela, principalmente no que diz respeito aos cursos a distância, conforme permitido pelo referido Decreto. A “confusão legislativa” torna-se clara na área da educação: atribuições natas do CNE são transferidas, porém sem que aja amparo legal para isso, apenas por meio da omissão dessas competências em um Decreto que também não possui a força normativa da LDB, mas que vem regular as áreas em que ela não estabeleceu normas.

É possível que a permissividade da CES quanto aos processos de autorização de cursos e credenciamento de IES, questionada pela literatura educacional, pode ter sido um dos motivos para implantação do sistema. Isso pode ser comprovado com um rápido olhar sobre os temas dos pareceres dos anos seguintes (2008, 2009): aparecem vários recursos administrativos (como previsto no Decreto 5.773/2006) contra indeferimento de pedidos de autorização feitos no e-MEC. Isto significa que a Câmara, de fato, estava autorizando indiscriminadamente cursos de graduação, sem priorizar a qualidade da educação superior oferecida. Contudo, também é importante colocar que a tendência da administração pública é informatizar boa parte de seus processos, com vistas a minimizar a burocracia, dar mais transparência e agilizar resultados, e o MEC não poderia se excluir desse contexto, independentemente da situação em que seus processos estivessem sendo efetuados.

Um item que surge na tabela de 2007 diz respeito à avaliação para credenciamento de IES, sendo que três pareceres foram emitidos e homologados com

---

<sup>39</sup> A função de analisar e emitir parecer sobre processos e resultados de avaliações da educação superior também lhe foi atribuída no Regimento Interno, mas a Câmara de fato também não exerceu essa função.

diretrizes para que o INEP elaborasse instrumentos de avaliação para credenciamento de novas instituições e também para a oferta de ensino a distância. Os dois itens que tiveram apenas dois pareceres analisados se referem às Diretrizes Curriculares Nacionais e a recursos contra decisões de instituições. Sobre o primeiro tema, um parecer trata-se de uma consulta sobre as DCN e a duração mínima e máxima de cursos de graduação, e o outro institui as Diretrizes para os cursos de graduação em Artes Visuais. Sobre o segundo tema, um parecer pede à SESu/MEC revisão relativa ao reconhecimento de um curso, e o outro aborda um recurso contra a decisão de uma universidade relativa à convalidação de estudos em um de seus cursos. Por fim, dois itens tiveram apenas um parecer: apostilamento de habilitação em diplomas de pedagogia e delegação de competência de processos relativos à transferência de manutenção de IES (Resolução nº 06/2007) no sistema federal de ensino, com a finalidade de agilizar os processos e assim preservar os interesses dos alunos matriculados, conforme já comentado anteriormente.

Encerrada a análise dos pareceres emitidos no governo Lula, é possível notar que alguns temas dominaram as discussões da Câmara de Educação Superior neste período, conforme mostra a tabela abaixo, que sintetiza os dados comentados.

<b>PARECERES - GOVERNO LULA (2003-2007)</b>						
<b>TEMA</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TOTAL</b>
Sobre o Aluno: convalidação/ equivalência/ transferência/ aproveitamento/ validação/ regularização de estudos/ estágios	21	9	8	20	30	88
Credenciamento/ reconhecimento/ autorização para Ensino a Distância	26	43	42	16	15	142
Retificação/ reexame/ alteração/ reconsideração/ revisão de documentos	7	18	15	17	23	80
Emissão/ consulta/ orientações/ revalidação/ validade/ registro/ reconhecimento de diplomas/ certificados	14	9	9	9	9	50
Sobre cursos de graduação/ sequenciais: autorização/ reconhecimento/ renovação de reconhecimento/ dúvidas/ disciplinas/ vagas/ créditos	3	87	270	113	8	481
Consulta sobre legislação educacional: dúvidas na aplicação	12	7	8	7	13	47
DCN cursos de graduação	5	8	1	1	2	17
Sobre a pós-graduação stricto sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação/ retroação de reconhecimento, dúvidas	14	14	10	13	14	65
Apostilamento de habilitação em diploma de pedagogia	2	17	6	3	1	29
Sobre a pós-graduação lato sensu: credenciamento para oferta, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, dúvidas	3	5	23	11	27	69
Credenciamento, recredenciamento, descredenciamento de IES/ aprovação, alteração, aditamento em estatuto ou regimento/ criação de campus	1	66	49	32	102	250
Representação contra uma IES/ recurso contra decisão de IES ou órgãos públicos ou privados	0	9	2	5	2	18
Delegação de competência	0	0	0	1	1	2
Avaliação de programas, cursos, IES e diretrizes para isso	0	0	0	0	3	3
Sobre acordo entre Brasil e outros países	2	0	0	0	0	2
Avaliação/ reconhecimento de Notório Saber	0	2	0	0	0	2
<b>TOTAL DE PARECERES DISPONÍVEIS HOMOLOGADOS</b>	<b>110</b>	<b>294</b>	<b>443</b>	<b>248</b>	<b>250</b>	<b>1345</b>
<b>TOTAL DE PARECERES DISPONÍVEIS</b>	<b>119</b>	<b>309</b>	<b>476</b>	<b>290</b>	<b>279</b>	<b>1473</b>
<b>TOTAL DE PARECERES EMITIDOS</b>	<b>370</b>	<b>392</b>	<b>479</b>	<b>296</b>	<b>282</b>	<b>1819</b>

Tabela 28 – temas dos pareceres analisados entre 2003 e 2007.

O tema que a Câmara mais discutiu entre 2003 e 2007 foi sobre a autorização, o reconhecimento, a renovação de conhecimento e assuntos associados aos cursos de graduação/ sequenciais, com 481 pareceres emitidos, homologados e disponibilizados no site do CNE, seguida pelo credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES, juntamente com aprovação/ alteração de estatutos ou regimentos, com 250 pareceres. Em terceiro lugar ficou o ensino a distância, com 142 pedidos de credenciamento e autorização para oferta nesta modalidade. Todos os outros treze temas tiveram menos de cem pareceres, de modo que os três assuntos mencionados acima dominaram as discussões da Câmara no período. No total, foram analisados neste capítulo 1.345 pareceres, de um total de 1.819 pareceres emitidos e 1.473 homologados. A redução em relação ao governo FHC foi considerável, em que foram emitidos mais de 6.000 pareceres.

Foi possível notar, a partir das considerações feitas ano a ano, que a Câmara de Educação Superior foi gradativamente limitada em suas atribuições, culminando com o Decreto 5.773/2006 esse processo de delegação de suas competências. Também se observou que ela aprovou a maior parte dos pedidos de credenciamento de IES, autorização de cursos e pedidos para oferta de ensino a distância no período em que todas essas funções eram de sua responsabilidade, o que colocou em questão os critérios que ela utilizava para julgar os processos que a ela chegavam e que eram provenientes, em sua maioria, de instituições privadas. Antes de “condenar” a CES como entidade que favoreceu unicamente o ensino superior privado, é importante ressaltar que o princípio da autonomia universitária isenta as universidades de se remeterem à Câmara em alguns processos, principalmente nos relativos à criação de cursos. Como a CES rege o sistema federal de ensino e boa parte das instituições públicas federais são universidades (INEP, 2009) ou gozam de autonomia universitária, como os CEFETs, restam sob sua tutela principal as instituições privadas, de modo que isso justifica o fato de o maior número de atendimentos realizados por ela tenha sido a esse tipo de IES. Contudo, isso não explica a escassez de outros temas em suas discussões, como o posicionamento perante as avaliações do ensino superior.

#### **4.4 Análise do colegiado da CES/CNE entre 2003 e 2007**

O fato de o Ministério da Educação e seus secretários, inclusive o da educação superior, terem sido trocados com o início do governo Lula, pois se tratam de cargos de

confiança, conforme já afirmado, não alterou a composição da CES/CNE. Isso demonstra a diferença entre esses dois órgãos: embora ambos dependam de nomeação do Presidente da República, o CNE se trata de uma entidade de participação da sociedade civil, com uma lógica de atuação própria e cujos conselheiros possuem mandato regulado por regimento. A troca de governo, que implica numa mudança de pressupostos políticos e lógicas de ação, não influenciou na composição do colegiado da CES, pois nenhum dos conselheiros nomeados por FHC encerrou seu mandato antes do tempo, cumprindo-o até o fim no governo Lula. Aliás, nem o presidente da Câmara eleito ainda no governo FHC foi destituído de seu cargo, cumprindo-o de maneira regular. Isso demonstra que tanto FHC quanto Lula respeitou este espaço de deliberação pública da sociedade civil, não tentando boicotar ou alterar de maneira irregular seu colegiado e as funções que lhe são atribuídas. Com essa consolidação da participação da sociedade civil na área educacional pode-se concluir que o Brasil conseguiu consolidar, depois de anos, sua democracia em bases sólidas, combinando de maneira harmônica o modelo representativo e o participativo, sem que um se sobreponha ao outro nem interfira de maneira drástica ou definitiva na sua rotina de trabalho.

Entre 2003 e 2007 passaram pela Câmara de Educação Superior quatro secretários da educação Superior, membros natos advindos do MEC. O primeiro deles foi Carlos Roberto Antunes dos Santos, da Universidade Federal do Paraná e com pós-doutorado no exterior em História, que tomou posse no colegiado em janeiro de 2003 e encerrou seu mandato em fevereiro de 2004. Quem entrou em seu lugar foi Nelson Maculan Filho, advindo da Universidade Federal do Rio de Janeiro e com doutorado e livre-docência nesta IES na área de exatas, permanecendo quase três anos como membro nato: de fevereiro de 2004 a janeiro de 2007. Em seguida assumiu Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo, proveniente da Universidade Federal de Juiz de Fora (MG) e com doutorado em sociologia nesta mesma instituição; ele permaneceu no colegiado por um pouco mais de três meses. Por fim, no período delimitado, o último membro nato da CES foi Ronaldo Mota, da Universidade Federal de Santa Maria, com pós-doutorado no exterior em Física; ele ficou no colegiado de abril de 2007 até outubro de 2008.

Em maio de 2004 metade do colegiado foi trocada, conforme disposto no Regimento Interno do CNE, exercendo mandato até 2008. Dentre estes, assumiu Antônio Carlos Caruso Ronca, que foi eleito presidente e ficou no cargo entre 2006 e 2007, assinando dezenove resoluções. Com doutorado em Psicologia na PUC e

proveniente de São Paulo, na época em que exerceu seu mandato ele pertencia a várias instituições: Fundação Abrinq, PUC/SP, Centro de Atendimento ao Trabalhador, Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária, Centro de Integração Empresa-Escola. Ele foi reeleito conselheiro da CES em 2008 por mais quatro anos. Ainda neste primeiro grupo de conselheiros há Carlos Linhares, também de São Paulo, com doutorado na USP em Integração da América Latina, na época pertencia à Academia Paulista Anchieta (UNIBAN) e Canal Universitário de São Paulo; também foi reeleito por mais quatro anos em 2008. A terceira integrante eleita em 2004 foi Marilena de Souza Chauí, proveniente de São Paulo, com doutorado e livre-docência na USP em Filosofia, onde era docente na época.

O próximo conselheiro deste mandato foi Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, advindo de Juiz de Fora (MG), pertencia à Universidade Federal de Juiz de Fora quando pertenceu ao colegiado e fez doutorado em Física na UNICAMP. Ele também foi reeleito em 2008 para mais quatro anos de mandato. A penúltima conselheira escolhida em 2004 foi Anaci Bispo Paim, oriunda de Salvador (BA), pertencente à Universidade Estadual de Feira de Santana e com especialização em Metodologia do Ensino Superior quando integrou o colegiado. O último conselheiro foi Alex Bolonha Fiúza de Mello, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia e da Universidade Federal do Pará quando entrou no CNE, sendo proveniente de Belém; fez pós-doutorado no exterior na área de Ciências Sociais. Ele foi o único representante da região Norte escolhido para a Câmara de Educação Superior desde a criação do Conselho em 1996.

O segundo grupo de conselheiros a ser eleito no governo Lula iniciou seu mandato em maio de 2006 e encerrou em 2010. Aldo Vannucchi, proveniente de Sorocaba (SP), fez mestrado no exterior em Filosofia e Teologia e fazia parte da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC) e da Universidade de Sorocaba quando foi escolhido para o colegiado. Já Luiz Bevilacqua, proveniente do Rio de Janeiro, pertencia à Universidade Federal do Rio de Janeiro e à Universidade Federal do ABC na época; é livre-docente e fez doutorado no exterior em engenharia mecânica. Ele foi o único conselheiro que não concluiu seu mandato, deixando a Câmara em julho de 2007 e sendo substituído por Mario Portugal Pederneiras, proveniente de Curitiba (RS), que foi diretor do Departamento de Supervisão da ES do MEC e secretário de ES do MEC e cuja titulação acadêmica não foi encontrada. O próximo conselheiro foi Héglio Henrique Casses Trindade, que fez pós-doutorado no exterior em Ciência Política e era proveniente de Porto Alegre (RS); quando esteve no

Conselho, integrava as instituições: Academia Brasileira de Ciências, ANPOCS, UFRS, IPSA (International Political Science Association), UNESCO e UNICAMP.

Os dois próximos conselheiros deste mandato de 2006 foram reeleitos, sendo originários do governo FHC. Marília Ancona-Lopez, de São Paulo, fez doutorado na PUC/SP em Psicologia e integrava a PUC na época. Por fim, o conselheiro Edson de Oliveira Nunes, do Rio de Janeiro, fez doutorado no exterior em Ciência Política e estava vinculado a várias instituições quando integrou o colegiado do CNE: Universidade Cândido Mendes, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Revista Inteligência, Revista Brasileira de Pós-graduação, Databrasil Ensino e Pesquisa e Cesgranrio. Ele foi eleito presidente da Câmara de Educação Superior, cumprindo seu mandato entre 2004 e 2006 e assinando dezesseis resoluções.

No governo Lula também prevaleceu a escolha de conselheiros da região Sudeste e de instituições públicas, embora tenha havido maior diversificação nestas duas categorias em relação ao governo FHC. Contudo, se por um lado a Câmara de Educação Superior no governo Lula consolidou mais a participação por meio da escolha de conselheiros de outras regiões e de mais instituições privadas, por outro ela teve sua área de atuação restringida pelo governo, que limitou suas competências por meio do e-MEC diante da aprovação indiscriminada de credenciamentos de IES e cursos, além de ter concentrado suas discussões em poucos temas, não atendendo à diversidade de questões relativas ao ensino superior entre 2003 e 2007.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não pretendeu esgotar o debate sobre a democracia participativa, tampouco estabelecer um olhar definitivo sobre a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Para uma melhor apresentação das considerações que foram obtidas, é necessário lembrar o objetivo central desta pesquisa, que foi analisar a capacidade da CES/CNE de consolidar a participação da sociedade civil no processo de discussão e decisão de questões relativas ao ensino superior entre 1997 e 2007. A partir disso, seriam os objetivos específicos caracterizar qual a importância e influência de suas discussões sobre as políticas adotadas no período e efetuar uma comparação de sua atuação nos governos de Fernando Henrique e Lula. A Câmara demonstraria elevada capacidade de consolidar a participação se a sociedade civil estivesse representada, em sua diversidade, na composição do colegiado, e se este efetuasse discussões, expressas em seus documentos, sobre os temas mais importantes do ensino superior, relacionando-se também às principais decisões tomadas pelo governo.

No primeiro capítulo focamos responder ao objetivo central deste trabalho por meio da análise dos documentos que criaram o CNE, precedida de uma introdução teórico-histórica, chegando às competências que foram atribuídas à sua Câmara de Educação Superior. O órgão foi criado com a intenção de assessorar o Ministério da Educação, abrindo-se à participação da sociedade civil, uma ideia inédita nos conselhos educacionais, em concordância com o contexto político democrático pelo qual o país passou nos anos 80 e 90. A intenção também era acabar com suspeitas de corrupção do seu precursor, o CFE, e de concentrar as decisões relativas ao ensino superior na União, dando ao Conselho atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao MEC. Desse modo, apenas os assuntos que dizem respeito à manutenção do sistema de ensino estariam acessíveis ao seu colegiado, não competindo a ele sua reforma. Isso poderia limitar sua capacidade de consolidar a participação, se não estivéssemos falando da democracia participativa, em que há um necessário relacionamento com o governo para que ela exista como tal. Sobre a escolha dos conselheiros, há uma grande concentração no Executivo Federal, pois é ele quem nomeia os membros e que diz quais entidades da sociedade civil podem indicá-los; contudo, há que se levar em conta que esse envolvimento social é inédito na história dos conselhos.

Em relação a Câmara de Educação Superior, a análise mostrou que as competências que ela possui são relevantes no contexto do ensino superior, principalmente no que tange à questão do acesso e da qualidade, porque todos os processos de criação de instituições e de cursos, bem como suas diretrizes, devem passar por seu colegiado, que se expressa por meio de pareceres e resoluções. Além disso, ela é a grande intérprete de toda a legislação educacional e deve se manifestar sobre os problemas da educação superior, oferecendo propostas de solução, bem como opinar na elaboração do Plano Nacional de Educação, embora ela não deva criar políticas públicas para esse nível de ensino. Em teoria, a Câmara consolida um espaço de diálogo entre Estado e sociedade civil, onde deve haver o reconhecimento de demandas dos diversos grupos de interesse e também das reais possibilidades governamentais num processo educativo para os conselheiros e seus representados de exercício da racionalidade comunicativa. No entanto, o próprio governo, que concedeu essas prerrogativas à CES, limitou sua atuação por meio de documentos posteriores, tomando para si algumas competências importantes.

No segundo capítulo foi proposta uma síntese da produção normativa e do colegiado da Câmara de Educação Superior, à luz do contexto do ensino superior brasileiro, para atender, além do objetivo central, à meta de comparar a atuação do órgão nos governos FHC e Lula. Primeiramente, foi possível notar que a Câmara emitiu mais pareceres no governo FHC do que no governo Lula, e que a situação se inverteu no que tange às resoluções. O volume de cada tipo de documento oscilou de acordo com as decisões tomadas pelo Executivo Federal, de modo que a atuação da Câmara foi afetada por suas atividades. Nos primeiros anos de sua atuação, sua produção normativa demonstrou ter caráter emergencial, tendo em vista o lapso temporal em que o ensino superior ficou sem um Conselho a qual se remeter e as discussões sobre uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. Desse modo, muitas resoluções emitidas nos anos iniciais foram revogadas posteriormente, com a instituição de novos atos normativos mais completos e em concordância com a nova LDB. Isso também se refletiu nos pareceres, visto que no início eles se concentravam no atendimento aos questionamentos e aos problemas da sociedade civil relativos à adaptação à LDB. O papel da Câmara se mostrou importante nesse contexto, sanando os lapsos normativos deixados pela nova lei e respondendo os diversos tipos de dúvidas apresentadas. Já no governo Lula sua lógica de atuação se consolidou, de modo que ela se dedicou mais a

processos administrativos relacionados à criação de instituições e cursos, focando na questão do acesso e da qualidade do ensino superior.

O fato de as atribuições propostas no Regimento Interno e na Lei 9.131/1995 terem sido, de modo geral, cumpridas, conforme a análise dos temas dos pareceres e resoluções apresentou, aponta para a consolidação da participação da sociedade civil no campo da educação superior, uma vez que os temas acima descritos foram abordados em seus documentos. É notável a importância das responsabilidades atribuídas aos representantes da sociedade civil. Seu papel na ampliação do acesso ao ensino superior oferecido foi essencial: boa parte dos pareceres tratou da autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, bem como do credenciamento, reconhecimento, aprovação e alteração em estatutos e regimentos de IES. Dentre os principais problemas apontados pela literatura educacional, a Câmara se mostrou mais concentrada na questão do acesso. Portanto, é possível afirmar, a partir dos números apresentados no segundo capítulo deste trabalho, que a CES se constitui como uma esfera pública de diálogo entre governo e sociedade civil, na medida em que há o reconhecimento e o debate das demandas dos diversos grupos de interesse. Contudo, o conteúdo de sua produção e o posicionamento do colegiado perante os assuntos que foram motivos de consulta são dados importantes que podem mudar esta consideração, e por isso a produção normativa foi apresentada detalhadamente em outros dois capítulos deste trabalho.

Ainda no segundo capítulo há uma síntese do colegiado da Câmara de Educação Superior a partir de quatro categorias: por período de governo e membro nato/nomeado, por região/estado, por tipo de instituição (pública/ privada) e por titulação acadêmica e área dos conselheiros. A relevância da comparação de dados entre os governos FHC e Lula foi justificada pelo fato de ser o próprio Presidente da República que nomeia os conselheiros, de modo que a sua influência é notável na composição do colegiado, embora a sociedade civil indique nomes. Essa escolha, conforme foi mostrado, está diretamente relacionada aos interesses partidários de cada governo. Houve maior rotatividade de conselheiros e também maior presença feminina no governo FHC do que em Lula, o que faz do primeiro presidente mais preocupado em contemplar, no colegiado da Câmara, a diversidade da sociedade civil. Contudo, este trabalho também mostrou que existem membros que se perpetuaram no colegiado.

No entanto, em relação à distribuição regional dos conselheiros, tanto em um governo quanto no outro houve uma preeminência da região Sudeste na escolha, o que

sub-representa as regiões mais carentes no que tange à educação superior. Os conselheiros foram recrutados de mais regiões do país no governo Lula do que em FHC, o que demonstra sua preocupação com a pluralidade na composição da Câmara. Esse desequilíbrio se aprofunda quando são observados os dados referentes aos estados: mais da metade das unidades federativas nacionais nunca teve membros integrando o colegiado. As regiões que foram mais bem representadas foram o Sul e Sudeste, visto que todos os seus estados, exceto o Espírito Santo, já tiveram membros. Já as regiões Centro-Oeste e Norte foram as menos contempladas, pois apenas um estado de cada uma teve membros na CES, além da região Nordeste, segunda região mais populosa do país, que nunca teve nem metade de seus estados representados. Essa discrepância regional talvez seja uma falha nas próprias listas das entidades que indicam membros, de modo que o Executivo Federal deveria, nesse caso, intervir, tornando a Câmara menos excludente em termos regionais.

A terceira categoria de análise do colegiado da CES evidenciou que, tanto no governo FHC quanto no de Lula, a maior parte dos conselheiros nomeados provinha de instituições públicas, ou seja, aquelas mantidas pela federação, pelo estado ou pelo município, secretarias ou ministérios, do que de entidades privadas, que abrangem instituições de ensino superior particulares ou comunitárias e associações da sociedade civil com ou sem fins lucrativos. Também foi possível notar que a escolha presidencial dos membros para a Câmara de Educação Superior do CNE não se limita às listas de entidades elaboradas pelo MEC com autorização para indicar representantes, de modo que o presidente nomeou conselheiros que não integravam nenhum dos órgãos listados pelo Ministério. A última categoria de análise dos conselheiros apresentada no segundo capítulo mostrou os conselheiros por titulação acadêmica e por área do conhecimento. Tanto no período FHC quanto no governo Lula, mostrou-se elevado o número de pós-doutores formados no exterior, assim como a quantidade de doutores formados em universidades nacionais ou no exterior. Isso evidencia um elevado nível acadêmico na composição da Câmara, sendo que a maior parte desses conselheiros formou-se em instituições públicas. A maioria dos conselheiros se mostrou proveniente de duas áreas: educação e ciências sociais, de modo que a área de humanas prevaleceu na composição da Câmara. Conforme comentado, esse nível educacional elevado dos conselheiros pode dificultar seu contato com a sociedade civil por eles representada, distanciando ambos.

Com os dados dos conselheiros apresentados no capítulo 2, é possível afirmar que a Câmara demonstra, em seu recrutamento, reduzida capacidade de consolidar a

participação da sociedade civil tanto no governo FHC quanto em Lula, uma vez que muitos estados da Federação ficaram sub-representados, assim como as instituições privadas e as mulheres. Quanto à titulação acadêmica e à área do conhecimento também não houve grandes variações, prevalecendo docentes com elevado nível acadêmico e da área de humanas, não representando a diversidade do ensino superior, nem mesmo o grupo dos alunos. Até este capítulo, a Câmara consolida mais a participação por meio dos atendimentos que realiza, que expressam em sua produção normativa suas responsabilidades, do que por meio da composição de seu colegiado.

O terceiro capítulo se propôs a atender o objetivo central deste trabalho e o primeiro dos objetivos específicos, que consiste em caracterizar a importância e influência das discussões da Câmara de Educação Superior à luz das políticas adotadas para o Ensino Superior no governo de FHC. Conforme já apontado, entre 1997 e 2002 suas atividades se mostraram mais voltadas para a questão da organização acadêmica das IES, mencionando apenas em alguns momentos preocupação com o acesso ao ensino superior. Não há indícios, nas resoluções, de debates sobre temas como destinação de verbas para o ensino superior ou necessidade de ampliação do número de instituições públicas, com vistas a viabilizar de maneira democrática o acesso.

A CES demonstrou seguir a tendência do governo FHC de não se isentar de discussões e ações socialmente relevantes, de modo que estruturar as normas do sistema de ensino é indispensável para que ele possa ser ampliado com qualidade. As resoluções expressam preocupação com a qualidade dos cursos de educação superior, sejam eles de graduação ou pós-graduação, por meio do estabelecimento de padrões de avaliação a serem executados periodicamente nas instituições. Contudo, não há o aprofundamento em questões práticas, ou seja, relativas à aplicabilidade das normas em termos de estrutura física e verbas, por exemplo. Assim, a Câmara se enquadrou na linha de FHC, que não executou nenhuma política pública para o ensino superior além do crédito educativo em seu período de governo, sem também criar nenhuma instituição pública para esse nível de ensino. A tendência de organizar o ensino superior principalmente por meio da LDBEN/1996 e de todas as resoluções da CES, é a marca dos dois mandatos de Fernando Henrique, de modo que a execução de políticas sociais ficará a cargo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, bem como de expandir as IES públicas.

A análise dos pareceres averiguou que, tanto em 1997 quanto em 1998 e 1999, a CES se dedicou mais a atender dúvidas sobre a LDB/1996 e regular as adaptações. Já em 2000 houve um aumento no número de pedidos de credenciamento para ensino a

distância, tanto de graduação quanto de especialização, algo que se intensificou nos anos seguintes e aparentemente com menos rigor. Isso pode comprovar o favorecimento da expansão do ensino superior a qualquer custo, sem priorizar a qualidade. Os pareceres de 2002, último ano de mandato de FHC, demonstraram dificuldades da CES na definição de suas atribuições, o que pode ser chamado de “crise de identidade”, que pode ter sido causada pelo elevado volume de consultas com temas muito diversos, o que levava o colegiado a se desviar de suas competências originais. Além disso, o colegiado se mostrou mais dependente da SESu/MEC do que antes, de modo que alguns pareceres vinham com a sigla MEC antes do nome do interessado na consulta.

O quarto capítulo, por fim, além de buscar responder à pergunta central deste trabalho, também visou atender ao primeiro dos objetivos específicos, caracterizando a importância e influência das discussões dessa Câmara tendo em vista o contexto político-educacional do governo Lula. Nesse período, a Câmara de Educação Superior demonstrou ter dificuldades para dar conta de todas as consultas e de todas as suas responsabilidades institucionais, que se relacionam diretamente à qualidade do ensino superior oferecido no sistema federal e privado. Dentre os temas das resoluções, a maioria objetivou prorrogar prazos e alterar atos normativos da própria CES. Os números trouxeram a aparência de que a CES recebeu maior poder normativo a partir do governo Lula, sendo que, na verdade, ocorreu o contrário, pois ela delegou suas competências a órgãos executivos e a prorrogou prazos de normas que instituiu. Desse modo, ela se mostrou mais limitada no que tange à consolidação da participação do que no governo FHC.

Em relação aos pareceres, os temas que a Câmara mais discutiu entre 2003 e 2007 foram: autorização, reconhecimento, renovação de conhecimento e assuntos associados aos cursos de graduação/ sequenciais; credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES, juntamente com aprovação/ alteração de estatutos ou regimentos; credenciamento ou autorização para oferta de ensino a distância. Desse modo, ela atendeu às metas do PNE, ampliando o acesso e o ensino a distância. No entanto, se observou que ela aprovou a maior parte dos pedidos de credenciamento de IES, autorização de cursos e pedidos para oferta de ensino a distância no período em que todas essas funções eram de sua responsabilidade, o que colocou em questão os critérios que ela utilizava para julgar os processos que a ela chegavam e que eram provenientes, em sua maioria, de instituições privadas. Além disso, as chamadas “profissões liberais”, do tempo do Império, prevaleceram nos processos de autorização,

restringindo a oferta a poucos cursos, como direito e medicina. Desse modo, o colegiado da CES não se mostrou comprometido com a qualidade do ensino superior oferecido, mas somente com a expansão indiscriminada do acesso. A Câmara de Educação Superior também foi gradativamente limitada em suas atribuições, culminando com o Decreto 5.773/2006 esse processo de delegação de suas competências.

No governo Lula também prevaleceu a escolha de conselheiros da região Sudeste e de instituições públicas, embora tenha havido maior diversificação nestas duas categorias em relação ao governo FHC. Contudo, se por um lado a Câmara de Educação Superior no governo Lula evoluiu no sentido de a participação por meio da escolha de conselheiros de outras regiões e de mais instituições privadas, por outro ela teve sua área de atuação gravemente restringida pelo governo, que limitou suas competências por meio do e-MEC diante da aprovação indiscriminada de credenciamentos de IES e cursos, além de ter concentrado suas discussões em poucos temas, não atendendo à diversidade de questões relativas ao ensino superior entre 2003 e 2007.

Conforme se notou ao longo de toda exposição das atribuições da CES, ela não se trata de um conselho que visa à implementação de políticas públicas, diferentemente da maioria desses espaços participativos no Brasil, mas sim a elaboração e esclarecimento sobre as normas de ensino, assim como a autorização de cursos e instituições. Ela é, por um lado, um órgão que cumpre muitas funções burocráticas de assessoramento ao Executivo Federal. Por outro lado, ele tem o viés participacionista, na medida em que seus conselheiros são provenientes de grupos de interesses da sociedade civil, em que há rotatividade na composição em vez de cargos preenchidos por um processo meritocrático. Contudo, para LÜCHMANN (2007, p.160):

No caso dos conselhos gestores que tratam da discussão e definição de políticas mais gerais, o caráter da aproximação e da concreticidade da relação demanda-resolução não se efetiva como no caso das experiências de OP, o que limita (e muito) a motivação à participação. Seguindo este ponto de vista, parece bastante compreensível a baixa frequência participativa nos conselhos gestores, se comparados ao OP (LÜCHMANN, 2007, 160).

A partir dos dados apresentados, é possível afirmar que a Câmara de Educação Superior, por um lado, demonstrou baixa capacidade de consolidar a participação por meio da composição de seu colegiado, uma vez que ele não expressou a diversidade regional e de interesses presente na sociedade civil brasileira diante das propostas e intenções colocadas no ato de sua criação. As listas elaboradas pelo MEC são uma

forma de abrir o órgão para uma participação representativa, mas a escolha presidencial se mostrou imbuída de interesses partidários. Já no que diz respeito à sua produção normativa, a CES apresentou elevada capacidade de consolidar a participação da sociedade civil nos anos iniciais de sua atuação, em que as competências dispostas eram cumpridas e quando ela efetuava discussões pertinentes aos problemas do ensino superior, organizando o sistema de ensino antes de expandir deliberadamente o acesso e atendendo à diversidade de questionamentos levantados pela sociedade civil. O reconhecimento das demandas, especialmente em relação à organização acadêmica, foi efetuado, num processo educativo em que prevalecia o diálogo. No entanto, essa capacidade de consolidação da participação foi sendo reduzida no governo Lula, na medida em que ela começou a aprovar todos os pedidos para criação de cursos e instituições, deixando de lado a demanda social por qualidade na oferta do ensino superior. Além disso, sua colocação por parte do Executivo como “instância recursal” e as delegações de competência efetuadas usurparam atribuições que lhe foram conferidas no ato de sua criação, tornando a Câmara de Educação Superior mais um órgão acessório (e não assessor) do Ministério da Educação do que um espaço de participação da sociedade civil, embora a retirada de alguns processos de sua responsabilidade a tenha deixado livre para dedicar-se a outros temas, passando a atender, por exemplo, pedidos de recurso contra decisões do MEC.

É possível concluir, a partir dos dados apresentados, que entre os anos de 1997 e 2007 a Câmara de Educação Superior apresentou, de modo geral, reduzida capacidade de consolidar a participação, tendo em vista o pouco cumprimento das expectativas e das competências dispostas no seu Regimento Interno no ato de sua criação, tanto em relação à composição do colegiado quanto às competências que lhe foram atribuídas. Espera-se que este trabalho possa contribuir com a atuação da Câmara de Educação Superior do CNE no sentido de apontar os problemas de sua trajetória e seus pontos favoráveis, para que no futuro este órgão aprofunde ainda mais seus mecanismos de consolidação da democracia participativa, mantendo um espaço aberto de diálogo entre Estado e sociedade civil que seja pautado pelo reconhecimento da diversidade de demandas e pela racionalidade comunicativa. Também espera-se oferecer uma contribuição à literatura da democracia participativa, permitindo comparações futuras entre esse espaço participativo e outros existentes no Brasil e até mesmo entre o período analisado e sua atuação posterior.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p.5-34, 1988.

AMARAL, N.C. Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as IFES – de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. . In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós- LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.257-282.

ANCONA-LOPEZ, M.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4787414Y8> acessado em 16/07/12 às 23:20.

ARENDT, H. **A condição humana**. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p.1-25; 219-308.

ARENDT, H. **Crises da república**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ARENDT, H. **O que é política?** 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.561-597.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.50, p.25-46, 2000.

BAKHTIN, M. M. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

BAQUERO, M. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSONOTO, R. M.; FUKS, M. (org.) **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p.105-140.

BARONE, P. M. V. B.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4767796Z9> acessado em 16/07/12 às 17:18.

BARRETO, F. C. S.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4783164T2> acessado em 16/07/12 às 23:13.

BARROSO, H. M.; FERNANDES, I. R. Trajetória das atribuições/competências do Conselho Nacional de Educação – com base nos respectivos instrumentos legais: uma nota técnica. **Observatório Universitário**, documento de trabalho 66, Rio de Janeiro, 2007.

BEVILACQUA, L.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4787137U2> acessado em 16/07/12 às 17:12.

BEZERRA, R. C. F.

[http://www.fiec.org.br/documentacao/prem/comeind/pers\\_merito/rcfb.asp](http://www.fiec.org.br/documentacao/prem/comeind/pers_merito/rcfb.asp) acessado em 16/07/12 às 23:58.

BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M. de; VELOSO, C. M. A. Ensino noturno e expansão do acesso de estudantes – trabalhadores à educação superior. In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.89-110.

BOBBIO, N. Liberalismo e democracia. São Paulo : Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm) acessado em 31/05/2011 às 17:45.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) acessado em 15/02/2011 às 10:04.

BRASIL. **Decreto 11.530, de 18 de Março de 1915**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 25/05/2011 às 17:20.

BRASIL. **Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997**. Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1997/2207.htm> acessado em 25/05/2011 às 17:28.

BRASIL. **Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm) acessado em 25/05/2011 às 17:43.

BRASIL. **Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3860.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm) acessado em 25/05/2011 às 17:49.

BRASIL. **Decreto 8.659, de 5 de abril de 1911**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=58698> acessado em 25/05/2011 às 17:15.

BRASIL. **Decreto 981, de 8 de novembro de 1890**. Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes\\_escritas/4\\_1a\\_Republica/decreto%20981-1890%20reforma%20benjamin%20constant.htm](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/4_1a_Republica/decreto%20981-1890%20reforma%20benjamin%20constant.htm) acessado em 09/06/2011 às 17:01.

BRASIL. **Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=40246> acessado em 31/05/2011 às 11:15.

BRASIL. **Decreto nº 5.622 de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm) Acessado em 17/02/2011 às 17:03.

BRASIL. **Decreto nº 5.773 de 2006.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79) Acessado em 17/02/2011 às 17:06.

BRASIL. **Decreto nº 5.800 de 2006.** Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br> Acessado em 18/02/2011 às 17:04.

BRASIL. **Decreto nº 6.096 de 2007.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm) Acessado em 17/02/2011 às 17:01.

BRASIL. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm) acessado em 09/06/2011 às 17:15.

BRASIL. **Lei 4.632, de 6 de janeiro de 1923.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-4632-6-janeiro-1923-566566-republicacao-90139-pl.html> acessado em 09/06/2011 às 17:10.

BRASIL. **Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm) acessado em 09/06/2011 às 16:40.

BRASIL. **Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm) acessado em 31/05/2011 às 11:21.

BRASIL. **Lei 9.649, de 27 de maio de 1998.** Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1998/9649.htm> acessado em 13/06/2011 às 09:27.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) acessado em 15/02/2011 às 09:23.

BRASIL. **Lei nº 10.172 de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm) acessado em 17/02/2011 às 16:50.

BRASIL. **Lei nº 9.131 de 1995.** Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil/leis/L9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9131.htm) acessado em 14/06/2010 às 14:35.

BRASIL. **Medida Provisória 1.159 de 26 de outubro de 1995.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1995/medidaprovisoria-1159-26-outubro-1995-368878-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 13/06/2011 às 09:19.

BRASIL. **Medida Provisória 2.216 de 31 de agosto de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03//MPV/2216-37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03//MPV/2216-37.htm) acessado em 13/06/2011 às 09:31.

BRASIL. **Medida Provisória 661 de 18 de outubro de 1994.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/1990-1995/661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/661.htm) acessado em 13/06/2011 às 09:22.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> Acessado em 15/02/2011 às 11:29.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação de 2000.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf> Acessado em: 15/02/2011 às 11:32.

BRASIL. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação de 1999.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/> em 14/06/2010 às 14:47.

CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2004.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, C. H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.27, n.96, p.979-1000, 2006.

CASTRO, M. H. G. de. <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4783892D7> acessado em 16/07/12 às 13:15.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; AZEVEDO, M. L. N. de; OLIVEIRA, J. F. de. Democratização do acesso e inclusão na educação superior brasileira. In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.71-88.

CHAUÍ, M. S. <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4727003P3> acessado em 16/07/12 às 17:12.

CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.328-348.

CHIRINOS, P. V. M; PAFICHI, A. Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CONSELHO volta a funcionar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 mar. 1995.

CORDEIRO, H. A.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4783699E5> acessado em 16/07/12 às 15:07.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSONOTO, R. M.; FUKS, M. (org.) **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Curitiba: Fundação Araucária, 2002c, 141-166.

CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p.77-86. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

CURY, C. R. J. A desoficialização do ensino no Brasil: a reforma Rivadávia. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol 30, n. 108, p. 717-738, 2009.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

DAHL, R.A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

DAVIES, N. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua? **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.86, p. 245-252, 2004.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. **Social movements: an introduction**. Malden, MA, Blackwell Publishing, 2006. APUD TATAGIBA, L.F. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 171-187 (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Cadernos do NEPP/ Unicamp**, n.35, Campinas, 1998.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, p.63-101, 2003

DRAIBE, S. Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. **Cadernos do NEPP/ Unicamp**, n.63, Campinas, 2005.

DURHAM, E. R. Por uma avaliação eficaz. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 mar. 1995.

DURHAM, E. R.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4721550Y4> acessado em 16/07/12 às 15:56.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, n.50, p.47-68, 2000.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p.125-136. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

FERNANDES, F. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

FIGUEIREDO, A. M. de.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4783893T6> acessado em 16/07/12 às 13:11.

FIGUEIREDO, V. M.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4727716Z8> acessado em 16/07/12 às 14:39.

FINLEY, M. I. Líderes e liderados. In: \_\_\_\_\_. **Democracia Antiga e Moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988. p.17-53.

FONSECA, I. F. da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p.159-171. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

FRANÇA, W. Itamar decreta fim de Conselho de Educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 out. 1994.

GAMA NETO, R.B. Plano Real, Privatização dos Bancos Estaduais e Reeleição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n.77, p. 129-149, 2011.

GARCIA, M. A. Esquerdas: rupturas e continuidades. In: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

GIANNOTTI, J. A.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4781573Y6> acessado em 16/07/12 às 14:46.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas, 2011.

Disponível em:

[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto\\_nacional\\_desenvolvimentismo\\_as\\_avessas\\_14\\_09\\_11\\_pdf.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_nacional_desenvolvimentismo_as_avessas_14_09_11_pdf.pdf) Acessado em 30/05/2012 às 9:34.

GRAMSCI, A. O moderno príncipe. In: \_\_\_\_\_. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

GREGO, S.M.D. Avaliação institucional e autonomia universitária. . In: TÓVOLI, E. M. G.; SEGATTO, J. A.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.). **Gestão universitária**. Araraquara: Laboratório Editorial/ FCL/ UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2005, p.101-120.

GURZA LAVALLE, A.G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n.84, p.13-23, 2011a.

GURZA LAVALLE, A.G. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n.47, p.121-135, 1999.

GURZA LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011b, p.33-42. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. V. 2. Madrid: Taurus, 1987a.

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. V.1. Madrid: Taurus, 1987b.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: \_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**. 3.d. São Paulo: Loyola, 2007, p.277-292.

HINGEL extingue conselho de educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 out. 1994.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**. São Paulo; Editora 34, 2003.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 2004-2008**. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1756&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1756&id_pagina=1) Acessado em 21/07/2012 às 13:52.

INEP. **Censo da Educação Superior – evolução 2002**. Disponível em:

<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/evolucao/evolucao.htm> Acessado em 15/02/2011 às 10:02.

INEP. **Censo da Educação Superior 2009**. Disponível em:  
<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp> Acessado em  
15/02/2011 às 09:37.

KRASILCHIK, M.  
<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4728540Z6> acessado em  
16/07/12 às 15:37.

LAHUERTA, M. O século XX brasileiro: autoritarismo, modernização e democracia.  
In: AGGIO, A; LAHUERTA, M. **Pensar o século XX: problemas políticos e história nacional na América Latina**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2003. p.217-257.

LINHARES, M.  
<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4525456E1> acessado em  
16/07/12 às 17:05.

LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo. São Paulo : IBRASA, 1963.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação.  
**Lua Nova**, São Paulo, n.70, p.139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n.84, p.141-174, 2011.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.87-97, 2008.

MACEDO, A. R. de. <http://unesp.br/noticia.php?artigo=1443> acessado em 16/07/12 às 23:35.

MACULAN FILHO, N.  
<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4783153E3> acessado em  
16/07/12 às 16:32.

MANCEBO, D. Reforma da educação superior: o debate sobre a igualdade no acesso.  
In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós- LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.55-70.

MAQUIAVEL, N. Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio : "discorsi".  
Brasília : Ed. da UnB, 1982.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe; e, Escritos políticos**. Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

MARANHÃO, E. A. É necessário aprofundar a discussão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 mar. 1995.

MARANHÃO, E. A.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4763960T3> acessado em 16/07/12 às 23:46.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

MARTINS, C. B. Uma reforma necessária. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.27, n.96, p.1001-1020, 2006.

MARX, K. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MARX, K. *Critica de la filosofia del estado de Hegel*. México: Grijalbo, 1968.

MELO, M. F. P. C.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4760099A0> acessado em 16/07/12 às 16:28.

MELLO, A. B. F. de.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4709317A9> acessado em 16/07/12 às 17:35.

MENEZES, L. C. de. **Universidade sitiada: a ameaça de liquidação da universidade brasileira**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

MONTEIRO, T. Conselho Federal de Educação é extinto. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 out. 1994.

MONTESQUIEU, C. S. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MOTA, R. <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4787073Z5> acessado em 16/07/12 às 16:38.

NEVES, A. A. B.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4787060P5> acessado em 16/07/12 às 13:06.

NEVES, C. E. B.; RAIZER, L.; FACHINETTO, R. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, n.17, p.124-157, 2007.

NISKIER, A. O crepúsculo dos Caics. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jan. 1995.

NISKIER, A.

<http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infolid=250&sid=209> acessado em 16/07/12 às 14:50.

NOBRE, M. Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica. In: HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**. São Paulo; Editora 34, 2003.

NOGUEIRA, M.A. Sofrimento organizacional, democracia e gestão universitária. In: TÓVOLI, E. M. G.; SEGATTO, J. A.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.). **Gestão universitária**. Araraquara: Laboratório Editorial/ FCL/ UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2005, p.19-67.

NOVELLI, J. M. N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.18, n.36, p. 227-240, jun. 2010.

NUNES, E. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, edição especial comemorativa, p.103-147, 1967-2007.

NUNES, E. **Entrevista a Abrafi Educação**. 12/12/2007. Disponível em: [http://www.observatoriouniversitario.org.br/diversos/entrevista\\_edson\\_nunes.pdf](http://www.observatoriouniversitario.org.br/diversos/entrevista_edson_nunes.pdf) Acessado em 25/07/2012 às 19:31.

NUNES, E. **Reforma universitária para o PT ver**. [31 jan. 2005]. Guilherme Mendes. Rio de Janeiro: Folha Dirigida. 31 jan. 2005. Disponível em: [http://www.observatoriouniversitario.org.br/diversos/edson\\_nunes\\_aponta\\_equivocos\\_n\\_a\\_reforma\\_do\\_ensino\\_superior.pdf](http://www.observatoriouniversitario.org.br/diversos/edson_nunes_aponta_equivocos_n_a_reforma_do_ensino_superior.pdf) Acessado em: 25/07/2012 às 19:20.

NUNES, E.; BARROSO, H.M.; FERNANDES, I. O Conselho Nacional de Educação: trajetória, competências, deliberações e restrições ao futuro. **Observatório Universitário**, documento de trabalho 72, Rio de Janeiro, 2008.

NUNES, E.; BARROSO, H.M.; FERNANDES, I. Do CNE ao CNE: 89 anos de política regulatória. **Observatório Universitário**, documento de trabalho 99, Rio de Janeiro, 2011.

NUNES, E. O. <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4781578Z8> acessado em 16/07/12 às 23:38.

OKIDA, Y. <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4737253E3> acessado em 16/07/12 às 16:01.

OLIVEIRA, C. A. S. de. <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4760497P5> acessado em 16/07/12 às 15:18.

OLIVEIRA, C. de. Gestão da educação: União, Estado/ Distrito Federal, município e escola. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (org.) **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.69-82.

OLIVEIRA, J.F. de; CATANI, A.M.; HEY, A.P.; AZEVEDO, M.L.N. de. Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos**

pós- LDB. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.71-88.

PAIM, A. B. <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4730471T2> acessado em 16/07/12 às 17:32.

**PARECERES. Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.** [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12636&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866)

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDERNEIRAS, M. P. <http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/loja/cneducacao.pdf> acessado em 16/07/12 às 17:39.

PEIXOTO, M.C.L.; BRAGA, M.M. A ampliação do acesso à educação superior pública pós-LDB: considerações a partir do caso da UFMG. In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós- LDB.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.111-136.

PEREIRA, T. I.; SILVA, L. F. S. C. da. As políticas públicas do ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 10-31, 2010.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.108-135, 2002.

PINTO, V. G. <https://www.ufmg.br/online/arquivos/002765.shtml> acessado em 16/07/12 às 13:24.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REESE-SCHÄFER, W. **Compreender Habermas.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

**RESOLUÇÕES. Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.** [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12816&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12816&Itemid=866)

RISTOFF, D. Educação superior no Brasil – 10 anos pós LDB: da expansão à democratização. In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós- LDB.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.39-50.

RONCA, A. C. C.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4727007Z4> acessado em 16/07/12 às 16:54.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.52, p.35-54, 2003.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, v.11, n.2, p.23-47, 1999.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-82.

SANTOS, C. A. A.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4787804Z3> acessado em 16/07/12 às 16:44.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p.1231-1255, 2007.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, J.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4780234Y6> acessado em 16/07/12 às 23:14.

SECCO, A; TORRES, V. Criação de curso superior passa a conselho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 jan. 1995.

SEGATTO, J. A. Desafios, paradoxos e problemas da universidade pública. In: TÓVOLI, E. M. G.; SEGATTO, J. A.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.). **Gestão universitária**. Araraquara: Laboratório Editorial/ FCL/ UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2005, p.09-18.

SEIFFERT, O. M. L. B.; HAGE, S. M. Políticas de ações afirmativas para a educação superior no Brasil: da intenção à realidade. In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós- LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.137-162.

SEIS por meia dúzia? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 out. 1994.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.29, n.105, p.991-1022, 2008.

SILVA, A.F. da. O Conselho Nacional de Educação e as políticas de privatização da educação superior no governo de FHC. **Inter-Ação**, Goiás, v.30, n.1, p.75-98, 2005.

SILVA, F. S. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p.187-196. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

SILVA, J. C. A. da.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4322722Z7> acessado em 16/07/12 às 23:53.

SILVA, M. G. M. da; BERALDO, T. M. L. Universidade, sociedade do conhecimento, educação: o trabalho docente em questão. In: MOROSINI, M.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (orgs.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós- LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008, p.307-326.

SILVA, P. B. G.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4780511A0> acessado em 16/07/12 às 23:23.

SILVA, S. C. Série de reportagens de reportagens do ‘Estado’ provocou o fim da instituição. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 out. 1994.

SILVA, T. R. N. da.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4797990U4> acessado em 16/07/12 às 23:26.

SOUZA, P. N. P. de. Os conselhos de educação. In: \_\_\_\_\_. **Educação na Constituição e outros estudos**. São Paulo: Pioneira, 1986, p.63-82.

SOUZA, P.N.P. de. **Estrutura e funcionamento do ensino superior brasileiro**. São Paulo: Pioneira, 1991.

SOUZA, P. R. **Um exame necessário. Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 mar. 1995.

SOUZA, R. G. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil: uma experiência democratizante?** 2009. 163fl. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

STUART MILL, J. Da liberdade de pensamento e discussão. In: \_\_\_\_\_. **Sobre a liberdade**. Petrópolis: Vozes, 1991. p.59-96.

SÚMULAS DE PARECERES. **Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação**.

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12795&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12795&Itemid=866)

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p.171-187. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

TOCQUEVILLE, A. de. A democracia na América. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1987.

TRINDADE, H. H. C.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4788228J3> acessado em 16/07/12 às 17:21.

VANNUCCHI, A.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4133767J1> acessado em 16/07/12 às 16:47.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre os conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p.91-108. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

VELLOSO, J. R.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4727798U5> acessado em 16/07/12 às 13:22.

WAMPLER, B. As instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância dos contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011a, p.151-159. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011b, p.43-53. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

WEBER, M. A política como vocação. In: \_\_\_\_\_. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2000. p.55-124.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. Petrópolis: Vozes, 1993.

WEBER, S. <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4781951P0> acessado em 16/07/12 às 16:06.

ZIMMER, L. R. <http://www.abed.org.br/congresso2005/por/zimmerHOP.htm> acessado em 17/07/12 às 0:05.