

TRABALHANDO COM AS FONTES PARA A CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

Working with sources to build knowledge about college education granting

*Rosane Gaviti Vilela¹
Vera Lúcia de C. Machado²*

RESUMO

O texto trata da importância das fontes para a construção do conhecimento em história da educação, especialmente no que diz respeito ao financiamento do ensino superior. Estão identificadas e comentadas fontes primárias e secundárias que tratam do tema, tais como documentos oficiais, legislação educacional e artigos publicados em periódicos. O texto não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas socializar o conhecimento produzido por meio das atividades de iniciação científica.

Palavras-chave: fontes, financiamento, ensino superior.

ABSTRACT

The text is about the importance of the sources for the construction of knowledge in history of education, especially regarding the financing of higher education. They are identified and discussed primary and secondary sources that address the topic, such as official documents, legislation and educational articles published in periodicals. The text has no desire to exhaust the subject, but socialize the generated knowledge through the activities of scientific research.

Key-words: sources, finance, higher education.

O presente texto foi elaborado a partir dos estudos desenvolvidos nas atividades de iniciação científica, e objetivava compreender a importância das fontes na produção do conhecimento em história da educação, especificamente quanto ao financiamento do ensino superior.

Partimos do princípio de que para a compreensão e identificação das fontes o pesquisador primeiramente deve ater-se ao entendimento da história, que é aqui compreendida como a verdadeira produtora das fontes.

A história foi considerada durante muito tempo como um conjunto de fatos e acontecimentos, conjunto de conhecimentos sobre as mudanças do passado, ciência do passado, mas de acordo com Marc Bloch (2001), historiador francês, a história é um jogo entre a importância que o presente possui para a compreensão do passado e também

¹ Bolsista de Iniciação Científica na PUCAMP. Contato: rosane_gaviti@yahoo.com.br

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCAMP). Doutora em Educação UNICAMP. Contato: veramachado07@terra.com.br

a importância do passado para a compreensão do presente. Ainda, afirma-se que a história é a ciência dos homens no seu tempo, o que nos possibilita a compreensão de que a história é produzida na relação que o homem estabelece com seu mundo. Cada uma dessas produções pode se constituir uma fonte, dependendo da importância que possuem para o historiador ou de acordo com o significado que lhe atribuem.

Na produção do conhecimento em história, e por conseguinte na história da educação as fontes se constituem importante recurso para o historiador. Saviani (2004) aponta três significados distintos para “fonte”: fonte como ponto de origem, nascente, manancial; base de apoio; e algo que brota espontaneamente e que é construído artificialmente.

Utilizaremos aqui, fonte como ponto de origem, mas não em seu sentido estrito de manancial, e sim como base de apoio para pesquisas, para novos estudos e descobertas. Fonte como ponto de origem para a produção de conhecimento.

Já que as fontes são testemunhas dos atos históricos, pois foram produzidas num dado momento por alguém que considerou importante registrá-los, são produções do próprio conhecimento humano. A fonte não se torna fonte a não ser pela sua busca para a resposta de um problema. “[...] os mencionados objetos só adquirem o estatuto de fonte diante do historiador que, ao formular o seu problema de pesquisa, delimitará aqueles elementos a partir dos quais serão buscadas respostas às questões levantadas”. (SAVIANI, 2004, p.6-7)

As fontes começaram a ser construídas desde que o homem se relacionou com o tempo e o espaço em que estava vivendo. Os primeiros relatos de acordo com Pinsky (2005), foram grafitos em cavernas construídos por pequenas comunidades ágrafas. Essas fontes permitiram aos arqueólogos, antropólogos e outros historiadores o levantamento de hipóteses sobre o modo de vida desses grupos. Com a instituição da propriedade privada, do comércio e a invenção da escrita, algumas dessas fontes passaram a ser documentais, sendo consideradas as mais valorizadas pelos pesquisadores até meados do século XX.

As fontes, segundo Pinsky (2005) podem ser classificadas como: fontes documentais: os mais frequentes são os documentos provenientes da administração do Estado; fontes arqueológicas: possibilitam o acesso a segmentos da sociedade pouco visíveis, produzidos durante um longo percurso; fontes impressas: periódicos produzidos por historiadores; fontes orais: produzidas pelo próprio historiador através de entrevistas gravadas por diversos métodos; fontes biográficas: experiências vividas por autores interagem com a pesquisa; e fontes audiovisuais: imagens e sons construídos por técnicas sofisticadas. Cada uma dessas fontes exige um tratamento e cuidados específicos para interpretação.

Durante muitos anos e ainda hoje, em alguns lugares, há dificuldades para armazenamento e preservação das fontes. Muitas acabam sendo desprezadas e juntamente com essa ação, se perde muito da história da humanidade. Importância foi dada a esta problemática na II Jornada de Histedbr³ realizada de 8 a 11 de outubro de 2002, na

³ Grupo Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil” organizado em 1986 e

região sul do Brasil, quando foram discutidas novas iniciativas de manutenção, disponibilização e preservação das fontes. Assim como o Histedbr, o Congresso Brasileiro de História da Educação (CBHE) entre outros, têm contribuído positivamente para o estudo da história e a conservação das fontes.

Considerando - se que as fontes são o ponto de origem, a base e o ponto de apoio para a produção historiográfica que nos permite atingir o conhecimento da história da educação brasileira, releva de importância o desenvolvimento de uma preocupação intencional e coletiva com a geração, manutenção, organização, disponibilização e preservação das múltiplas formas de fontes da história da educação brasileira. (SAVIANI, 2004, p. 9-10)

Sanfelice (2004) expondo sobre fontes e história das políticas educacionais afirma que: “Fontes e história das políticas educacionais, para mim, é um recorte da história da educação, por sua vez recorte da história [...] oportuno no sentido de privilegiar a análise de um objeto específico e não no sentido de isolamento do mesmo objeto”. (p.98)

Para o autor, reconhecendo o grande campo da história, no qual se inclui a história da educação, da história das políticas educacionais e mesmo as ciências sociais, as produções, consideradas ou não de história das políticas educacionais, “constitui-se em uma possibilidade para o levantamento indicativo de fontes das quais os cientistas das ciências humanas e, portanto, os historiadores utilizam com relativa frequência”. (ibid, p.99)

Na historiografia alguns estudos são de natureza bibliográfica e se utilizam de fontes secundárias, o que não é impedimento para o historiador, mas com a recomendação, de acordo com o autor acima mencionado de não se constituir uma produção reiterativa.

No contexto da produção e diversidade de fontes documentais, buscamos para a realização do nosso estudo a legislação disponível e, nos documentos oficiais os dados relativos ao objeto de investigação, qual seja, o financiamento do ensino superior, que do nosso ponto de vista se insere na história das políticas educacionais. O trabalho com as fontes primárias e secundárias deu-se através da busca em documentos oficiais, encontrados em publicações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação (MEC), sobre a criação de programas e a destinação de fundos expressos por decretos e leis.

A escolha da legislação como fonte, se deu pelo fato de que estas são documentos produzidos pelo poder legislativo, que como afirma Sanfelice (2004), é o autor de projetos, geradores de legislação e formulador de planos. Assim sendo, as leis existentes revelam as decisões do poder público em relação ao financiamento da educação superior. A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino Nacional de

institucionalizado em 1991. Em 2003, no seu VI Seminário, foi discutido e implementado um projeto de socialização da produção intelectual dos seus grupos de trabalho, que vem ocorrendo com o objetivo de levantar, reunir e organizar o conjunto da produção do Grupo HISTEDBR, com a socialização de seus resultados para a comunidade científica da área, para pesquisadores da problemática educacional e, enfim, para docentes que atuam nos mais diferentes níveis e modalidades da formação de professores. Informações: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>

1996, entre outros decretos e leis que tratam do financiamento da educação superior são, no nosso entender, importantes fontes para o estudo da política de financiamento do ensino superior brasileiro.

No estudo realizado utilizamos também as fontes secundárias e reconhecemos que elas foram priorizadas, por tratar-se de um plano de trabalho de iniciação científica e pelas dificuldades materiais para acesso a fontes primárias, como arquivos e outras.

IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS FONTES

Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 é um documento de fundamental importância para a pesquisa, especialmente o capítulo III “Da Educação, da cultura e do desporto” Seção I “Da Educação”, que assegura a educação como direito de todos e dever do Estado e da família.

A constituição estabelece que os sistemas de ensino federal, estadual e municipal, são financiados pela União, estados e municípios respectivamente, sendo na destinação dos recursos, prioritárias as necessidades do ensino obrigatório, isto é, do ensino fundamental.

Os recursos públicos, de acordo com a Constituição são destinados às escolas públicas, mas por meio de legislação complementar, poder-se-á destinar recursos públicos para escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas.

O artigo 212 trata do financiamento da educação e estabelece um percentual mínimo exigido para gastos com a educação (18% por parte da União e 25% por parte dos Estados e Municípios) como descrito no parágrafo que se segue:

§ 5º - A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006) (BRASIL, 1988)

Esse parágrafo citado anteriormente trata do Salário Educação⁴, cujos recursos são fontes de manutenção do ensino público, especialmente o fundamental, já que atende também o ensino supletivo e a educação especial. O Salário Educação não é contabilizado como parte integrante do orçamento geral, portanto é excluído do percentual mínimo exigido para investimentos com educação. Esse recurso foi criado em 1968 no contexto da Ditadura Militar com o objetivo de assegurar a permanência do aluno na escola. As empresas vinculadas à Previdência Social deveriam oferecer o ensino aos seus empregados

⁴ Criado pela lei 4.440 de 27 de outubro de 1964, é uma contribuição calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, aos segurados empregados, de todas as empresas contribuintes cadastradas no Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental (SME), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as não cadastradas através do Instituto Nacional de Seguridade Nacional (INSS), sendo que este último fica com 1% da arrecadação como taxa administrativa.

e dependentes em escolas próprias, ato que foi extinto em 1997. O parágrafo sexto do mesmo artigo 212 expressa que os recursos serão repassados de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública.

Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996

Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que tem por objetivo a arrecadação de fundos para o investimento na educação fundamental. Mais um programa para atender as necessidades da educação fundamental, que é obrigatória a todos e prioritariamente responsabilidade do Estado.

Plano Nacional de Educação (PNE)

Implantado pela Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, apresenta um item sobre a educação superior, no qual faz um diagnóstico sobre os problemas desse nível de ensino estabelecendo diretrizes, objetivos e metas. O subitem do documento denominado “Financiamento e Gestão da educação superior”, é de relevância para o objetivo do presente estudo, já que traz considerações para a melhoria da questão do financiamento no ensino superior. No entanto, muitas delas foram vetadas, como: as metas sobre criação de um fundo de manutenção do ensino superior; a ampliação do financiamento público para a pesquisa científica e até mesmo a ampliação da oferta de ensino público, já que de acordo com dados do Inep⁵ no ano de 2002, apenas 30% dos alunos de graduação estavam matriculados em instituições públicas de ensino superior.

Entre as fontes secundárias destaca-se um artigo de Schwartzman (2002), denominado “O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil”. O autor faz uma análise quantitativa com dados do MEC relativos a estrutura do ensino superior (quantidade de instituições federais e estaduais de ensino superior e alunos que são atendidos nessas instituições). Também apresenta uma comparação dos gastos com as instituições federais de ensino superior nos anos de 1994 e 1995 e 1996 à 1999, constatando uma diminuição entre os mesmos durante o período. Com esses dados foi possível uma comparação com a legislação e os documentos existentes, constatando-se a ausência do Estado no financiamento desse nível educacional.

Marcelo Lúcio Ottoni Castro realiza estudo sobre a legislação do ensino, apresentado em um artigo denominado “Proposições sobre educação na 50^a e 51^a Legislaturas (1995 – 2003)”. O autor faz uma análise das diversas emendas constitucionais sobre o ensino, bem como da Constituição Federal, e de outras legislações federais. Os projetos de lei foram analisados pelo autor no período de fevereiro de 1995 à janeiro de 1999 e de fevereiro de 1999 à janeiro de 2003 correspondendo às 50^a e 51^a legislaturas respectivamente e coincidindo com o mandato de Fernando Henrique Cardoso na presidência do país.

⁵ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – www.inep.gov.br

Ainda de acordo com esse estudo, a proposta de Emenda Constitucional nº 370/96, que prevê a lei para a autonomia universitária, não contou com o apoio do poder executivo que o retirou fazendo com que a mesma ficasse estacionada até o final da 51ª legislatura.

O Ensino Superior segundo Castro (2002), é o que possui maior número de projetos nas legislaturas, totalizando 56 na 50ª legislatura e 105 na 51ª. Mas nenhum deles foi transformado em lei, durante todo o período de análise. Os temas mais frequentes para os projetos eram: seleção para os cursos de graduação, concedendo a gratuidade para algumas camadas sociais; reserva de vagas para alguns considerados excluídos como negros e população carente; e por último e mais oportuno a esse estudo, a intenção da restrição à gratuidade do ensino superior. Este projeto previa a prestação de serviços dos alunos após a formatura, como se esses devessem recompensar o Estado pela sua formação.

O artigo de José Marcelino de Rezende Pinto denominando **“Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)”** analisa criticamente esse período, apontando a aprovação de algumas leis que tiveram forte impacto no financiamento da educação durante esse governo, como: a nova Lei de Diretrizes e Bases Nacionais, aprovada em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e o Plano Nacional de Educação, já analisado anteriormente.

O estudo do autor compara as propostas e projetos lançados no referido período e o cumprimento dos mesmos. O estudo é realizado por meio de documentos oficiais produzidos em eventos, como: conselhos, seminários e a participação do país em congressos externos. .

O autor critica fortemente algumas atitudes tomadas pelo Governo, entre elas a própria aprovação da LDB 9394/96 que passou por várias reformulações, o que revelava uma forte influência contra a participação da população, e um governo que se caracterizava pelo distanciamento dos princípios democráticos.

Entre tantas críticas presentes no artigo mencionado vale ressaltar também aquela referente ao posicionamento do governo que considerava o investimento de 4% do PIB na educação suficiente, e que apenas precisava ser otimizado. Enquanto isto, o gasto com encargos da dívida externa chegava aos 8% do PIB.

Em outro artigo **“Política para o Ensino Superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado”** de autoria de Cristina Helena Almeida de Carvalho, encontram-se análises das políticas para o ensino superior implementadas nos dois mandatos do governo FHC e do governo Lula. Compara-se as recomendações dos organismos multilaterais nos dois mandatos FHC com as políticas implementadas a fim de avaliar até que ponto há ruptura ou continuidade das ações no governo Lula.

Confirma-se a hipótese de que não houve em nenhum momento da implementação das leis ou dos documentos analisados, preocupação com a reforma do ensino superior, inclusive com o financiamento do ensino. Pois segundo a autora,

Não houve documento oficial único – como a Lei nº 5.540/68 – que refletisse uma reforma do ensino superior, mas uma série fragmentada de textos legais, projetos e programas. Isto ocorreu como estratégia governamental para o enfrentamento parcial de problemas e de adversários. (CARVALHO, p.3)

Mesmo com a implementação do ProUni⁶, e com o anúncio de que o Programa seria apenas uma medida de caráter imediatista enquanto se aguardava uma reforma mais ampla do sistema, esta ainda aparece indefinida.

As fontes estudadas e aqui apresentadas não significam o esgotamento de todas as possibilidades de fontes primárias e secundárias para a pesquisa na história da educação sobre a política de financiamento do ensino superior, e outros periódicos podem ser aqui citados como fontes secundárias para o estudo sobre o financiamento da educação no ensino superior, dentre eles o periódico Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação vol. 24, n. 54 – setembro de 2003 e vol. 23, n. 80 – setembro de 2004 editadas pela Cortez e a obra “Pragmatismo e Populismo na educação superior – nos governos FHC e Lula” de João Reis Silva Junior, 2005, da Xamã Editora.

Considerações finais

O estudo permite observar que as legislações federais e os documentos oficiais são fontes significativas para a construção do conhecimento sobre o ensino superior, e sobre o financiamento deste nível de ensino. Essas fontes possibilitam uma gama de indagações sobre a implantação de mecanismos que possam realmente viabilizar o acesso de todo cidadão à educação e a compreensão do papel do Estado em determinado momento histórico.

A Constituição brasileira, ao tratar da educação, define claramente apenas a educação básica como prioridade e dever do Estado. Isto expressa a descentralização do poder público em relação ao financiamento da educação e sua opção como Estado minimalista.

A formulação e implementação de novas políticas públicas são de fundamental importância para se ter à compreensão do quadro atual de financiamento do ensino superior. Elas confirmam a opção por políticas neoliberais que incentivam a intervenção mínima do poder Estatal e a privatização da educação brasileira.

Finalmente, reconhecemos, como mencionado no início, que os documentos oficiais aqui apresentados, bem como os artigos publicados são fontes produzidas historicamente pelos homens e que se constituem materiais importantes para a investigação na história da educação.

⁶ Programa Universidade para Todos, criado sob a Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004 e depois aprovado como Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

Bibliografia

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da Educação superior: estado e mercado*. São Paulo: Cortez Editora, Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.

BLOCH, Marc. *Apologia da História ou o ofício do historiador*. RJ: Jorge Zahar Editor. 2001.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/constituicao> Acesso em: 22/08/2007 às 14:40h

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998*. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/saleduc2002/salario-educacao.htm> Acesso em: 08/02/2008 às 17:15h

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001*. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/saleduc2002/salario-educacao.htm> Acesso em: 08/02/2008 às 17:15h

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.723, de 16 de março de 1998*. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/saleduc2002/salario-educacao.htm> Acesso em: 08/02/2008 às 17:15h

CARVALHO, C.H. A. de. *Política para o Ensino Superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado*. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT11-2337—Res.pdf. Acesso em 04/01/2008 às 11h03min.

CASTRO, M. L. O. de. *As Proposições Sobre Educação na 50ª e 51ª Legislaturas (1995 – 2003)*. Brasília, DF: Revista de Informação Legislativa, v.39, nº 156, p. 265-287, out. /dez. de 2002. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicassocial/Asproposicoessobreeducacao.pdf>. Acesso em 10/01/2008 às 10h31min.

CHAMON, A. C. M. L. *História e transformações ocorridas na América Latina: novas orientações das políticas do ensino superior brasileiro*. Disponível em: www.anaceu.org.br/artigos/publicacoes/transformacoes-america-latina.html Acesso em: 09/01/2008 às 8h24min.

Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação/ Centro de Estudos Educação e Sociedade. *Educação de Direto de Cidadania à Mercadoria: Novas leituras sobre o público e o provado mercantil*. Vol. 24, n. 84, São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, 2003.

Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação/ Centro de Estudos Educação e Sociedade. *Políticas Públicas para a Educação: olhares diversos sobre o período de 1995 à 2002*. Vol. 23, n. 80, São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, 2002.

LOMBARDI, José Claudinei (org). *Pesquisa em educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas/SP: Autores Associados, 1999.

LOMBARDI, José Claudinei. História e historiografia da educação: atentando para as fontes. In: LOMBARDI, José Claudinei & Nascimento, Maria Isabel Moura (org). *Fontes, história e historiografia da educação*. Campinas/SP: Autores Associados, 2004, p. 141-176.

MACHADO, M. C. G. *Brasil Império: Estado da Arte em História da Educação Brasileira – Histedbr – Estudo dos intelectuais*. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_069.html Acesso em: 23/01/2008 às 14:10h

PINSKY, Carla B. (org) *Fontes Históricas*. São Paulo: Contexto, 2005.

PINTO, J. M. de R. *Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002)*. Revista Educação e Sociedade v.23 n. 80, Campinas –SP. set. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302002008000008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 04/01/2008 às 10h52min.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. História das Políticas Educacionais: a questão das fontes In: LOMBARDI, José Claudinei & Nascimento, Maria Isabel Moura (org), *Fontes, história e historiografia da educação*. Campinas/SP: Autores Associados, 2004, p. 87-96.

SANFELICE, José Luís. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei & Nascimento, Maria Isabel Moura (org), *Fontes, história e historiografia da educação*. Campinas/SP: Autores Associados, 2004, p.97-108.

SAVIANI, Dermeval. Breves considerações sobre fontes para a história da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei & Nascimento, Maria Isabel Moura (org), *Fontes, história e historiografia da educação*. Campinas/SP: Autores Associados, 2004, p. 3-12.

SCHWARTZMAN, J. O *Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil*. 2002. Disponível em: www.iea.usp.br/iea/tematicas/educacao/superior/autonomiafinanciamento/schwartzmanfinanciamento.pdf. Acesso em 04/01/2008 às 11h13min.

SENA, P. de. *A União e a Aplicação dos Recursos Vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*. Disponível em: www2.senado.gov.br. Acesso em: 23/01/2008 às 9h15min.

SILVA JUNIOR, J. R. *Pragmatismo e Populismo na educação superior – nos governos FHC e Lula*. Ed. Xamã, 2005.

Recebido em julho de 2009
Aprovado em outubro de 2009