

IMPASSES E PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Luiz Fernandes Dourado*

Afrânio Mendes Catani**

João Ferreira de Oliveira***

A reforma da educação superior no Brasil iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) sinaliza, até o momento, mudanças estruturais, sobretudo na lógica de expansão e de controle do sistema, na articulação das instituições com as demandas e exigências do mercado e do capital produtivo, bem como nas identidades e finalidades das IES, particularmente das universidades públicas. As políticas implementadas buscaram alterar, sobretudo, a gestão universitária, o padrão de financiamento, a avaliação (das instituições, dos cursos e dos professores), os parâmetros curriculares de formação dos profissionais, a avaliação e a produtividade dos programas de pós-graduação, o trabalho docente, o relacionamento da universidade com as empresas, dentre outros.

Os elementos privilegiados nas políticas implementadas na última década são, na prática, constitutivos da gestão e da organização do trabalho acadêmico, o que permitiu certo ajustamento das IES à lógica da reforma. Em todo o processo de reestruturação da educação superior, no entanto, ocorreram tensões, resistências e adaptações que podem ser identificadas em cada uma das áreas que sofreram alterações e que, agora, no governo Lula, ganham maior destaque. É fundamental compreender, portanto, as bases e as lógicas que perpassam as políticas e os movimentos de alteração da educação superior, de modo a explicitar quais são efetivamente os impasses mais significativos e, conseqüentemente, as perspectivas que se apresentam em cada um dos movimentos de reconfiguração do campo da educação superior.

Além disso, torna-se fundamental analisar se as políticas de educação superior do governo Lula apontam para uma reafirmação das bases da reforma implementada nos últimos anos ou se buscam desconstruí-la, colocando o sistema de educação superior em outra direção.

O movimento de reforma da educação superior

A reforma da educação superior nos dois mandatos de FHC (1995-2002) teve por base uma *política de diversificação e diferenciação*, que associou três princípios fundamentais: *flexibilidade, competitividade e avaliação*, objetivando uma *expansão acelerada* do sistema. Desse modo, o modelo idealizado buscou diversificar e

* Professor Titular na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Coordenador do Nedesc/UFG.

** Professor na Faculdade de Educação (FE) e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP).

*** Professor na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Diretor da Anpae Seção Goiás.

diferenciar as Instituições de Ensino Superior (IES) e os cursos de nível superior ofertados. Esse empreendimento visava também romper com o modelo único que vinha sendo constituído desde a reforma universitária de 1968 e que tinha a universidade como instituição-referência para a expansão de vagas. Além disso, buscou romper com elementos centrais de convergência, que asseguravam, pelo menos *em tese*, certo nível de *solidariedade* entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), tais como: indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, gestão democrática, padrão unitário de qualidade, carreira unificada, avaliação institucional. Um dos objetivos centrais da reforma foi a efetiva separação entre ensino e pesquisa a partir, sobretudo, de mudança na organização acadêmica e na formação de profissionais para o mercado de trabalho.

Essa políticas implementadas produziram ajustamento do sistema ao crescimento da demanda por educação superior e, também, deram início a uma lógica de atendimento às exigências e sinais de mercado, sobretudo no que tange aos *novos* perfis profissionais, desenvolvimento de habilidades e competências mais próximas das alterações no mercado de trabalho, o que desencadeou amplo processo de mercantilização da educação superior e, conseqüentemente, maior subordinação da gestão e da produção do trabalho acadêmico aos parâmetros do capital produtivo.

O crescimento acelerado da oferta de vagas nos últimos anos levou o setor privado, já em 2001, a responder por 67% das matrículas em cursos de graduação, indicando avançado processo de privatização desse nível de ensino. A enumeração dos principais mecanismos de expansão da educação superior e das políticas adotadas no período materializam, de certo modo, as análises até aqui efetuadas e dão a real dimensão do empreendimento realizado. Assim, dentre as medidas mais significativas, estão a:

- a) *criação de centros universitários*, com autonomia para o desenvolvimento de atividades na área de ensino e formação profissional;
- b) *criação, regulamentação e consolidação dos cursos seqüenciais*, isto é, cursos de nível superior de curta duração voltados para uma formação profissional específica ou para a complementação de estudos, como alternativa ao acesso da sociedade ao ensino de 3^o grau;
- c) *criação, regulamentação e consolidação dos cursos tecnológicos*, a serem ofertados sobretudo nos centros de educação tecnológica, que visam dar uma formação profissional mais estrita e afinada com as demandas tecnológicas das empresas e do mercado de trabalho;
- d) *flexibilização curricular*, que procurou adequar os cursos de graduação às demandas do mercado de trabalho;
- e) *instituição e consolidação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)*, que tem por finalidade básica diversificar o processo de acesso ao ensino superior, oferecendo alternativa(s) de associação ou substituição do vestibular;

- f) *incentivo aos programas de ensino à distância*, os chamados cursos virtuais, incluindo os cursos de graduação;
- g) criação, regulamentação e implementação dos chamados *Institutos Superiores de Educação*, que abriga o curso normal superior e os demais cursos de licenciatura sobretudo fora das universidades;
- h) adoção do Exame Nacional de Cursos – ENC (Provão) como parâmetro para a expansão automática de vagas, como forma de premiar os cursos considerados A ou B e também como meio de controle para justificar o processo de flexibilização e agilização na criação de cursos e de IES privadas;
- i) definição de *nova matriz de distribuição de recursos orçamentários* (entre as IFES) que privilegiou o número de alunos efetivos na graduação, em detrimento das atividades de pesquisa e de extensão.

As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior implementadas acentuaram, portanto, pressupostos fundamentais do projeto neoliberal em curso na América Latina e no Brasil (CATANI e OLIVEIRA, 2002). Assim sendo,

- a) buscaram favorecer a concorrência e o atendimento às diferentes demandas e clientelas, mediante oferta que promoveu a dissociação entre ensino e pesquisa;
- b) procuraram *naturalizar*, ainda mais, as diferenças individuais, instituindo paulatinamente um *sistema* que contemplasse essas diferenças em termos de capital econômico, cultural e social acumulado;
- c) ampliaram a subordinação do ensino superior ao mercado, particularmente no tocante à formação profissional e à produção de bens e serviços acadêmicos;
- d) explicitaram mais a forma de funcionamento do sistema do que as suas finalidades sociais e o seu compromisso com o bem estar coletivo e com o projeto de nação;
- e) deram ao Estado os instrumentos legais e burocráticos necessários à avaliação, supervisão e controle, o que permitiu promover uma maior competitividade no sistema.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado no final de 2001 reafirmou, de certo modo, a política que vinha sendo implementada e que deveria nortear a reestruturação da educação superior no país nos dez anos que se seguissem ao Plano. Por meio do diagnóstico, diretrizes e, em especial, dos objetivos e metas constantes do item “educação superior”, onde se observam os vetos presidenciais, é possível verificar que a política governamental na área busca uma expansão acelerada por intermédio da diversificação e diferenciação da oferta, do crescimento das matrículas no setor privado e da racionalização dos recursos nas IFES, que permita ampliação de vagas a *custo zero*, sobretudo nas universidades federais. Objetiva-se também maior articulação dos

currículos de formação com as demandas do mercado e maior controle da educação superior, por meio de uma lógica de avaliação estandardizada, que ordene as tomadas de decisão em termos de gestão e do estabelecimento de políticas governamentais (CATANI e OLIVEIRA, 2003).

Os vetos do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, ao Plano Nacional de Educação, sobretudo no tocante ao financiamento da educação, consubstanciou ainda mais o processo de mercantilização da educação superior em curso no país; eliminou aportes financeiros para garantir o aumento da oferta de vagas no setor público, apesar de ter como meta a efetivação da expansão pública a custo zero; induziu as IFES, em geral, a assumirem perfil mais empresarial quanto à obtenção de recursos financeiros adicionais para sua manutenção e desenvolvimento. Nesse sentido, concordamos com Silva Jr. e Sguissardi (2001, p. 272), quando analisam que sob a atuação do governo FHC: “as novas faces da educação superior no Brasil não parecem (...) garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social, ao contrário, tenderiam a aprofundar a apartação social entre a minoria incluída e a maioria dos cada vez mais excluídos da sociedade da informação ou do conhecimento”.

O movimento de metamorfose das universidades públicas

As políticas implementadas, destacando-se as mudanças no padrão de gestão e financiamento, também acentuaram maior competição entre as IES, particularmente entre as universidades federais, a partir de elementos que marcavam a lógica identitária e a distinção institucional. No caso das IFES, isso ocasionou: a) *crescimento generalizado dos indicadores de produtividade*, especialmente a partir de 1997, mormente por meio da expansão de cursos de graduação, que pareceu indicar uma *resposta ajustada* à política de expansão e *massificação* da educação superior; b) disputa em torno dos recursos federais por meio da *concorrência* estabelecida pela nova matriz de distribuição entre as IFES, adotada pelo MEC em 1999 que, ao ampliar os recursos para uma instituição, diminuiu-os, conseqüentemente, para outra. Ganham importância, também, os pleitos das universidades federais em torno dos aportes adicionais dos programas especiais, criados, em grande parte, pelo próprio MEC, fazendo com que os convênios se tornassem uma fonte fundamental para manutenção e desenvolvimento dessas instituições.

A lógica reformadora das universidades passou a jogar com a idéia da *diferenciação* como inerente à natureza dessas instituições, uma vez que, em geral, a distinção, o prestígio e a legitimidade científica mobilizam e movimentam os agentes acadêmicos do campo científico-universitário. Assim, além de as políticas em curso estarem baseadas na lógica da diversificação e diferenciação institucional, as universidades federais começam a se diferenciar, cada vez mais, devido em grande parte, às relações com os contextos local e regional, uma das formas de sobrevivência institucional, que vem substituindo o ideário e o comprometimento com o *projeto de nação*, com o desenvolvimento estratégico do país e com a produção de conhecimento e de *alta cultura*. As universidades vêm se diferenciando também em razão das alterações nos padrões de gestão e de produção acadêmica que ocorrem cotidianamente, dificultando sua identificação, bem como com relação à tomada de

consciência e à definição de uma posição mais radical de resistência a concepção gerencial reformista. Nesse contexto, as condições materiais de sobrevivência institucional e dos docentes evidenciam relações de subordinação e de precarização do trabalho acadêmico, implicando em uma maior concordância, indiferença ou facilitação acerca do processo de reorganização do sistema e de ajustamento das universidades federais, sem um projeto orgânico do *pool* dessas instituições. Trata-se, conseqüentemente, da busca da quebra de uma lógica de organicidade do sistema público, especialmente, o federal.

As mudanças nas universidades públicas efetuadas nos últimos anos indicam amplo processo de *modelação organizacional*, centrado em uma lógica cuja racionalização evidencia a adoção de um paradigma contábil (LIMA, 2002), que objetivou torná-las mais ágeis, flexíveis e produtivas. Nesse processo de ajustamento, de sobrevivência e de desenvolvimento institucional, as universidades foram assumindo perfil mais funcional e pragmático, o que vem distanciando-as paulatinamente do *ideal de universidade* como *instituição social* que se pauta, sobretudo, pela natureza das suas atividades, pela cultura e história institucional e pelo papel que desempenham no processo de democratização e emancipação da sociedade) e se aproximando da lógica da universidade operacional, pragmática (CHAUÍ, 1999).

Desde o início da reforma no governo FHC, as universidades públicas, especialmente as federais, foram sofrendo alterações significativas como evidenciam os seguintes fatores:

- a) ampliou-se a oferta de cursos de graduação, apesar da diminuição constante no número de professores e servidores técnico-administrativos. Se, por um lado, isso pode apresentar melhoria na relação custo-aluno e no acesso aos cursos de graduação, por outro, condiciona as identidades e os projetos de desenvolvimento institucional, caracterizando-as como “universidades de ensino” voltadas para a formação de profissionais;
- b) intensificou-se os processos de flexibilização curricular dos cursos de graduação, objetivando dinamizar a formação acadêmica e ajustá-la, em grande parte, às exigências do mercado de trabalho, de acordo com cada área profissional;
- c) ampliaram-se as atividades de extensão, especialmente na forma da prestação de serviços remunerados, o que passou a viabilizar boa parte do custeio das instituições e do pagamento complementar de professores e funcionários;
- d) deu-se maior relevância às múltiplas demandas locais e regionais, sobretudo por intermédio de convênios e contratos de prestação de serviços remunerados, permitindo suprir algumas das lacunas ocasionadas pelas constantes reduções orçamentárias ocorridas no período;
- e) agilizou-se a prestação de serviços remunerados por meio de fundações de apoio às atividades acadêmicas, redundando na criação de novas fundações dessa natureza e que, em grande parte, tem servido para um novo processo de

privatização interna da universidade por meio deste ente jurídico de natureza privada (DOURADO, 2001);

- f) ampliou-se a oferta de cursos pagos de especialização, que *complementam* os salários dos professores, mas absorvem tempo e energia dos docentes, notadamente daqueles com maior titulação;
- g) expandiram-se os cursos de mestrado profissionais, que objetivam o autofinanciamento;
- h) procurou-se modernizar e modelar organizacionalmente as universidades, especialmente por meio do *enxugamento* de estruturas acadêmicas e da implantação de sistemas gerenciais de informação, que objetivam ampliar a eficiência na gestão e estimular a produtividade dos serviços e bens acadêmicos resultando, em alguns casos, na mera eliminação de departamentos e na instituição de políticas de fragmentação de unidades acadêmicas que as tornaram endógenas;
- i) desenvolveram-se mecanismos de avaliação e controle do trabalho acadêmico, enfatizando uma concepção produtivista docente e institucional com ênfase no ensino e clara secundarização das atividades de pesquisa.

As mudanças na organização do tempo-espço do trabalho acadêmico consubstanciaram um processo de metamorfose na identidade institucional das universidades, na perspectiva de torná-las mais operacionais (CHAUÍ, 1999). Essa lógica reformadora (contábil e produtivista), pautada na busca constante de eficiência administrativa e de produtividade, vem conseguindo alterar a configuração institucional existente e o *modus operandi* do trabalho acadêmico, ampliando paulatinamente a subordinação da gestão e da produção da universidade, o que se constitui em risco efetivo para a universidade pública brasileira. Os constrangimentos do mercado e do Estado ao projeto de constituição de uma universidade autônoma foram a tônica na última década.

O movimento de avaliação da educação superior

O Estado na última década foi, pouco a pouco, instituindo um “sistema de avaliação”¹ que modificou o seu relacionamento com as IES, ao mesmo tempo em que impôs uma lógica de expansão que privilegiou o crescimento acelerado do setor privado, já que flexibilizou e facilitou o surgimento de instituições, criação de novos cursos e ampliação de vagas em cursos existentes. Na prática, Os instrumentos e procedimentos de avaliação, particularmente o Exame Nacional de Cursos (Provão), promoveu um choque de competição no campo universitário por meio do ranqueamento das IES e dos cursos. Com esse processo, o modelo de avaliação centrado mais no produto e na informação do cliente consumidor de serviços e produtos acadêmicos foi

¹ É importante salientar que para muitos estudiosos da temática na era FHC não tivemos um sistema de avaliação e sim a adoção de instrumentos de avaliação estandardizados (sobretudo, testes) (DIAS SOBRINHO e RISTOFF, 2002; DOURADO, CATANI e OLIVEIRA, 2002).

ganhando legitimidade frente à opinião pública, uma vez que pareceu contribuir para a avaliação da qualidade do ensino e para o controle da oferta.

A avaliação ganhou destaque, portanto, como forma de controle e de definição de políticas que estimulassem a expansão competitiva no ensino superior. É nesse sentido que se coloca a introdução do credenciamento periódico das IES, a consolidação do Provão na gestão do ministro da educação Paulo Renato (1995-2002), a análise das condições de ensino dos cursos de graduação e os censos do ensino superior, que contribuíram, especialmente, para ampliar as informações gerenciais e o controle das instituições. As diretrizes das políticas, para esse nível de ensino, por parte do MEC buscavam, no plano do discurso governamental, estimular a expansão competitiva, modernizar o ensino de graduação e garantir a melhoria da qualidade. O que se requeria do sistema era “algo tão diversificado” que somente poderia “ser alcançado por um conjunto de políticas coerentes e articuladas” (SOUZA, 1998).

A centralização da avaliação, o ranqueamento das instituições, a ameaça de fechamento de cursos ou o recredenciamento automático para aqueles que obtiverem conceitos A ou B nos três últimos provões acentuou a idéia segundo a qual o sistema de educação superior deve ser competitivo e que, para tanto, era preciso instituir um conjunto de incentivos e punições, uma vez que tal sistema operaria na direção da promoção da eficiência, do desempenho e da produtividade.

O crescimento acelerado do ensino superior levou, no entanto, a questionamentos sobre o controle por parte do Estado e sobre a qualidade dos cursos. Não estaria o processo de aceleração da oferta de vagas e das matrículas no ensino superior produzindo uma “armadilha social”, uma vez teríamos um sistema diversificado e, ao mesmo tempo, diferenciado em termos de qualidade? Tal questionamento não teve grande ressonância na gestão Paulo Renato, pois a diferença e a distinção foram princípios de organização e metas plenamente assumidos na reforma. Parece ter sido rejeitada também a pertinência da “universidade pública como bem social”, a serviço do bem comum, e a responsabilidade do Estado para com o seu financiamento e desenvolvimento. Via de Regra é possível afirmar que no governo FHC tivemos um processo indiscriminado de expansão e interiorização da educação superior predominantemente privada e novos cenários de *promiscuidade* entre o poder público e o setor privado em detrimento de ações expansionistas no setor público. (DOURADO, 2001b).

A análise e a discussão sobre a lógica avaliativa em curso permitiu, no entanto, aos diferentes agentes sociais, uma reflexão fundamental a respeito da função social da educação superior, bem como dos limites que se interpõem entre a garantia de identidade institucional e de um patamar básico de qualidade, refletindo e antecipando novas funções e identidades das IES na sociedade contemporânea.

Questões como produtividade, eficácia e eficiência precisam se articular à efetivação da noção de educação superior como um direito social inalienável para todos (DOURADO, 2002). Desse modo, o sistema de avaliação deve vincular-se à definição de projetos emancipatórios que tenham por base um projeto de justiça social, em contraposição ao reducionismo pragmatista da lógica mercantil. Nesse sentido, é

preciso desafiar a lógica implícita no sistema de avaliação, ou seja, a de que a educação deve refletir a competição global, objetivando aumentar a competição entre as instituições educativas e entre as pessoas, bem como orientar o sistema de avaliação na direção de examinar a maneira como se produzem e reproduzem as injustiças sociais e as iniquidades do sistema educacional, com a finalidade de modificar tais processos.

O movimento curricular para formação de profissionais em nível superior

O processo de expansão acelerada da educação superior nos últimos anos levou o governo FHC, no período 1995-2002, a estimular a criação de cursos mais afinados com as demandas do mercado, promovendo uma formação profissional mais estrita em termos de habilidades e competências. Nessa lógica é possível destacar os cursos seqüenciais, os cursos tecnológicos, os cursos de especialização e os mestrados profissionalizantes. Além disso, é preciso evidenciar o movimento pela reformulação curricular dos cursos de graduação, a partir do estabelecimento das diretrizes curriculares para tais cursos. Merece particular destaque, a centralidade conferida ao redirecionamento dos cursos de formação de professores como política de expansão acelerada. A criação dos Institutos Superiores de Educação (ISE) e a implementação dos *cursos normais superiores* se colocaram como políticas de expansão e, conseqüentemente de aligeiramento dos cursos de licenciatura e de clara negação ao esforço institucional desenvolvido pelas universidades visando a revitalização de tais cursos.

As diretrizes curriculares que vem sendo aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), no âmbito da educação superior, a partir da aprovação da LDB, têm como ideário básico a flexibilização curricular, vinculando-se aos processos de reestruturação produtiva do capitalismo global, particularmente à acumulação flexível e à flexibilização dos processos de trabalho. Nesse sentido, tem como suposto que só a formação de profissionais dinâmicos e adaptáveis às rápidas mudanças no mundo do trabalho e às demandas do mercado de trabalho poderiam responder aos problemas de emprego e de ocupação profissional. A idéia de adaptação às transformações ocasionadas pela globalização virou palavra de ordem para as chamadas economias emergentes nas duas últimas décadas. A adaptação foi apresentada como benéfica e necessária, comportando forte dimensão ideológica, uma vez que adaptar-se passou a significar liberalizar e desregular a economia, conformar-se às estratégias das corporações e às imposições dos mercados financeiros². Nessa lógica, a reformulação curricular passou a significar, em muitos casos, processo de aligeiramento da formação visando à expansão e massificação da educação superior no país e a oferta de cursos profissionais definidos conforme os perfis profissionais, habilidades e competências requeridas pelas empresas e pelo setor produtivo em geral.

O *ideário da flexibilização curricular*, expresso nos documentos das instâncias executivas responsáveis pela formulação de políticas para a graduação no Brasil, no

² Ver a respeito o excelente livro de Dixon (1998).

período 1995-2002, realça que as mudanças no mundo do trabalho e, conseqüentemente, nos perfis profissionais, ocasiona a necessidade de ajustes curriculares nos diferentes cursos de formação profissional, procurando *naturalizar* o espaço universitário como campo de formação profissional em detrimento de processos mais amplos, reduzindo o papel das universidades nos mesmos (CATANI, OLIVEIRA e DOURADO, 2001).

É necessário considerar, no entanto, que a questão da flexibilização curricular, em contraposição à rigidez estabelecida pelos currículos mínimos, vinha sendo historicamente debatida por diversas instituições e pelos movimentos docente e estudantil objetivando romper com a lógica cartorial e fragmentária originária da reforma universitária de 1968. Nessas discussões sobre a identidade institucional e acerca dos projetos e processos de formação das IES, particularmente das universidades, a questão da flexibilização curricular era vista como possibilidade de *oxigenação* dos componentes curriculares e, conseqüentemente, como expressão do projeto acadêmico de formação de cada IES, não se reduzindo às demandas e parâmetros do mercado.

A questão central nesse cenário de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil, no tocante à reformulação curricular dos cursos de graduação, não parece ser o da flexibilização curricular em si, uma vez que esta é expressão de diferentes concepções e desdobramentos acadêmicos. Por essa razão é preciso ter claro que as políticas implementadas na última década, ao se apropriar e redirecionar essa temática em uma perspectiva pragmática e utilitarista de ajuste ao mercado, tinha por norte ideológico e pragmático a redução da função social da educação superior por meio da defesa do ideário da preparação para o trabalho, tendo por base a redefinição de perfis profissionais baseados em habilidades e competências hipoteticamente requeridas pelo mercado de trabalho em mutação, obscurecendo a discussão mais ampla da geração de emprego e de políticas sociais que permitam enfrentar a problemática do desemprego estrutural ou tecnológico e a exclusão social de parte significativa da população dos processos produtivos. Tal obscurecimento, entendido como lógica da política em ação, ao constranger a universidade a adotar como lógica de sua natureza a centralidade do ensino profissional buscou reduzir essa instituição, articulada as políticas de regulação e gestão para esse nível de ensino, ao operacional asfixiando a busca histórica de uma universidade como campo da cultura, espaço crítico e de produção do conhecimento.

A rediscussão desses marcos implica na compreensão dos paradoxos do movimento de financiamento e de luta pela autonomia das universidades nesse período.

O movimento de financiamento e de autonomia das universidades

No Brasil há, historicamente, uma forte presença do Estado nas universidades públicas, particularmente no que tange aos recursos financeiros para sua manutenção e desenvolvimento. Essa relação é mais sentida porque as universidades, sobretudo as federais, não gozam de autonomia orçamentária efetiva, tendo que enfrentar constantes cortes de verbas, atrasos nos repasses e volume insuficiente de recursos para custeio e

expansão das atividades acadêmicas. A autonomia universitária, embora seja um preceito constitucional (art. 207 da Constituição Federal de 1988), ainda não é uma realidade para as universidades públicas federais e para a maioria das estaduais.

O movimento de reestruturação da educação superior foi desencadeado pelo governo federal a partir da reforma do Estado brasileiro, no primeiro mandato de FHC (1995-1998), tendo a frente o Ministério da Reforma do Estado (Mare). Nessa reforma, o Estado assume uma perspectiva mais gerencialista e reguladora do sistema, em que a educação é vista como um serviço a ser oferecido por instituições públicas e privadas. No caso das universidades federais, o Estado propõe uma *autonomia contratualizada* em que os recursos seriam definidos por tempo delimitado, devendo focar metas e ações estabelecidas no processo de contratualização, o que negaria por completo o estatuto da autonomia universitária.

As políticas implementadas na última década, associadas à diminuição dos recursos das IFES, levaram as universidades e o campo universitário em geral a conviver e a assumir uma perspectiva de eficiência, privatização, produtividade, gerenciamento empresarial e de busca de fontes alternativas de financiamento. Isso decorreu, em grande parte, das mudanças nas funções do Estado em relação à educação superior, conduzindo-o a uma postura mais reguladora, gerencialista e avaliadora, sem que isso significasse ampliação de recursos do Fundo Público para manutenção e desenvolvimento das IES públicas.

Dados de Amaral, Catani e Oliveira (2003), evidenciam que em relação aos gastos do Fundo Público Federal, na última década, grande prioridade foi dada ao pagamento das chamadas despesas financeiras da União: pagamento de juros, encargos e amortizações das dívidas interna e externa, mantendo em dia os compromissos do Governo Federal com os credores internos e externos. Essas despesas significaram em média, no período de 1990 a 1995, 6,20% do PIB e, no período de 1993 a 1998, 5,47% do PIB. Em termos comparativos, a educação recebeu, de 1990 a 1995, cerca de 1,06% do PIB, e a saúde, 1,90%. De 1993 a 1998, a educação e a cultura receberam 0,99% do PIB, enquanto à saúde foi destinado 1,84%.

Para Amaral, Catani e Oliveira (2003), “o obstinado controle do déficit público – uma das políticas implementadas sobre o Fundo Público Federal –, considerado decisivo para a estabilização inflacionária da economia, levou o Governo Federal, em 1994, a encaminhar ao Congresso Nacional a proposta de implantação do Fundo Social de Emergência (FSE), que escamoteou a vinculação Constitucional de recursos para a educação brasileira”. Desse modo, “o FSE foi transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, em Desvinculação das Receitas da União (DRU)”. Em 1998, o FEF “foi responsável por diminuir o valor mínimo de recursos do FPF a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino de R\$ 10.360 milhões para R\$ 6.164 milhões, ou seja, uma redução de 41% no volume obrigatório de recursos para a

educação. Uma análise idêntica realizada em 1999 mostrou que o percentual de redução foi de 42% nesses recursos”.

Nesse contexto, Amaral, Catani e Oliveira (2003) formulam alguns questionamentos: “o que significa efetuar um adequado controle do déficit público? Manter metas de superávit primário estabelecido em comum acordo com organismos multilaterais? Continuar em dia com o pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas?”. Nesse quadro de prioridades assumidas, “como fica o cumprimento das obrigações com a Constituição brasileira e com a população do país?”

Assim,

Como resultado dessas prioridades – pagamento das despesas financeiras da União e controle do déficit público – , as obrigações relacionadas à educação, saúde, proteção ao trabalhador, habitação, segurança, saneamento etc., sofrem uma grande instabilidade. Poderíamos afirmar que estaria ocorrendo o comando, pela esfera financeira, da repartição e destinação da receita social da riqueza, como afirma Chesnais: “É na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza.” (2003)

A crise do Estado de bem-estar a partir da década de 1970, que buscava equilibrar a relação capital-trabalho no tocante a utilização dos fundos públicos, a intensificação do processo de globalização do capital e a implementação do projeto neoliberal teve como conseqüência o fortalecimento do capital financeiro, ou melhor, autovalorização do capital sem a conseqüente geração de valor (Harvey, 2000, p.156). Nesse processo de ajuste estrutural, foram apresentadas diversas propostas visando regulamentar a autonomia universitária durante o governo FHC, inclusive procurando transformar as universidades federais em *organizações sociais*, conforme previa a reforma do Estado estabelecida pelo Mare. Quase todas as propostas traziam a idéia de se implantar um *Contrato de Gestão* ou mesmo um *Plano de Desenvolvimento Institucional* (PDI), que deveria ser convergente “com os interesses do Governo Federal”, o que poderia significar efetivamente um recuo em relação a autonomia definida nos moldes do artigo 207 da Constituição Federal.

Essas ações para transformar as universidades em organizações sociais apontavam, portanto, para uma anti-autonomia universitária, já que *obrigava*, por meio de um *contrato de gestão*, as instituições a cumprirem determinadas metas estabelecidas numa negociação, onde as universidades aparecem como o lado mais frágil no embate com o Governo. Assim, as ações envolvendo a regulamentação da autonomia financeira das IFES e a implementação de autonomia plena não se efetivou inteiramente no governo FHC. As universidades, em geral, continuam a depender das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo, com raras exceções,

como é o caso das universidades do Estado de São Paulo, que por meio da vinculação orçamentária no âmbito da Constituição Estadual passam a gozar de relativa autonomia no tocante a gestão financeira.

O movimento de democratização do acesso a educação superior

A questão da democratização do acesso à educação superior não é nova no Brasil. No entanto, a partir de meados da década de 1990, tornaram-se crescentes as ações e debates envolvendo a ampliação e a diversificação do sistema de ensino superior no Brasil, evidenciados pela criação dos cursos sequenciais e de alternativas ao vestibular abertos pela nova Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB) de 1996; pelo novo programa de crédito educativo; pela pressão exercida por grupos historicamente excluídos da educação superior, através dos movimentos pela isenção da taxa de inscrição para o vestibular e da experiência dos cursos pré-vestibulares alternativos; pela introdução do sistema de cotas para alunos negros e/ou oriundos de escolas públicas, como nova forma de acesso à universidade. As recentes demandas por educação, trazidas pelos processos de revolução tecnológica, mundialização do capital e mudanças no mundo do trabalho, assim como as perspectivas de universalização do ensino fundamental e médio brasileiros a curto e médio prazo impactam significativamente o desenvolvimento e a expansão do ensino de nível superior.

Os dados educacionais dos anos 1980 e 1990 mostram importante expansão do ensino fundamental, que em 2002 atingia a 97% das crianças nas faixas etárias correspondentes, totalizando 35.150.362 matrículas e garantindo uma quase universalização. O ensino médio, por sua vez, contabilizou 8.710.584 matrículas nesse mesmo ano e cresceu 53% de 1996 a 2002. Em 2000, os concluintes no ensino fundamental eram 2.648.638 e no ensino médio 1.836.130, sendo que destes, 49% teriam 20 anos ou mais (Censo da Educação Básica – 2000 e 2002). A pressão exercida por esses estudantes sobre a educação superior já é sentida na segunda metade da década de 1990.

A ampliação significativa do ensino superior a partir da segunda metade da década de 1990 concentrou-se majoritariamente no setor privado. De 1.540.080 alunos matriculados em 1990 passamos para 3.030.754 em 2001, com um crescimento mais acentuado a partir de 1995. O número de vagas subiu de 502.784 em 1990 para 1.265.175 em 2001, sendo que o setor privado dobrou sua oferta no período; as instituições públicas federais e estaduais aumentaram em 41% e 54%, respectivamente, suas vagas. As instituições privadas possuíam quase 70% dos alunos matriculados e mais de 80% do total de vagas oferecidas em 2001.

Os dados do censo da educação superior mostram que o número de candidatos também aumentou significativamente: de 1.905.498 em 1990 chegou a 3.344.273 em 1999. Representou um crescimento de 75,5% e teve sua demanda centrada nas instituições públicas, federais e estaduais. A relação candidato/vaga no geral permaneceu inalterada, variando de 3,8% em 1990 a 3,7% em 1999; no entanto, essa

relação nas instituições públicas foi de 8,3 em 1999. No que diz respeito aos sistemas de acesso, os ingressantes através de processos distintos do vestibular já eram 14% em 1999.

Em que pese o ritmo acelerado de expansão, sobretudo no setor privado, a situação do ensino superior no Brasil, se comparada a vários outros países quanto ao percentual de matrículas em relação à população de 18 a 24 anos, continua extremamente preocupante: cerca de 12% dos jovens brasileiros freqüenta esse nível de ensino, conforme dados do PNE. Nossa defasagem é constrangedora se comparada à situação de outros países latino-americanos: Argentina, Venezuela, Uruguai e Costa Rica apresentam percentual maior que 30% nas matrículas, e Peru e Chile se aproximam desse patamar.

Outro dado alarmante é a permanência da elitização e seletividade social e étnica no acesso ao ensino superior. De acordo com estudo realizado por Simon Schwartzman, apesar do crescimento do número de estudantes nas universidades, não houve uma incorporação dos estudantes menos favorecidos. Conforme a pesquisa, “a proporção de alunos universitários procedentes da camada dos 20% mais ricos da população aumentou de 67% para 70% no período. Ao mesmo tempo, a presença dos 20% mais pobres sofreu queda de 1,3% para 0,9%.” (SCHWARZTMAN 2002). Verifica-se, portanto, que a expansão ocorrida nos últimos anos, sobretudo por meio do setor privado, não aumentou a participação dos mais pobres no sistema. Ao contrário, recentes estudos têm mostrado que a composição social do setor privado é mais elitista que o público.

Esse conjunto de dados resulta de processo histórico e de políticas recentes no campo educacional. Nesse contexto, é preciso reconhecer que o acesso à educação superior no Brasil sempre foi um tema polêmico, especialmente porque confronta, de um lado, perspectivas mais elitistas de contenção do acesso visando à manutenção do prestígio dos diplomas e o *status* dos profissionais no mercado de trabalho e, de outro, perspectivas mais populares de ampliação do acesso representando aspirações de largas camadas da sociedade com o objetivo de inserção profissional e ascensão social.

Diante do quadro atual, em que termos podemos pensar o direito de acesso ao ensino superior? A questão da expansão das vagas disponíveis aparece como o aspecto mais recorrente das discussões atuais sobre esse nível de ensino. Entretanto, se observarmos o crescimento do ensino superior privado, perceberemos que nele já existem vagas ociosas, o que aponta a necessidade de debater também o financiamento e permanência desses alunos, assim como o equilíbrio entre setor público e privado, previsto por exemplo no PNE. Dentro dessas grandes questões sobre a democratização da educação superior ainda teríamos o problema da persistência de uma seletividade social e racial/étnica no processo de escolha dos alunos, desafio que trouxe a polêmica experiência do sistema de cotas. Como essas questões são contempladas na legislação brasileira e quais as experiências em curso que buscam caminhos para respondê-las? (OLIVEIRA; MOEHLECKE; CATANI, 2003).

Do analisado tanto na legislação brasileira quanto nas ações do poder público e na sociedade civil, podemos afirmar que o direito de acesso ao ensino superior, enquanto expansão e democratização desse nível, faz parte das diretrizes atuais. A ampliação da oferta e os mecanismos de seleção permanecem como questões e desafios centrais, mas as maneiras como as políticas de educação superior estão se configurando nos trazem novas apreensões. A expansão e massificação do ensino superior sem a contrapartida de um aumento dos recursos disponíveis e sem a garantia efetiva da qualidade dos cursos deram o rumo até o momento das ações assumidas pelo governo federal nos últimos anos.

Segundo Oliveira, Moehlecke e Catani (2003), é possível identificar ao menos três posturas no debate sobre a relação entre expansão e qualidade do ensino: a que sustenta existir uma seqüência quase que lógica nesses movimentos, onde primeiramente garantiríamos a expansão para, em seguida, reivindicar padrões idênticos de qualidade; outra entende que esses dois processos teriam de ocorrer simultaneamente; por fim, há aquela que dá especial ênfase à qualidade a ponto de defender a restrição da expansão do sistema. São embates entre uma e outra postura que movimentam as atuais ações em torno do acesso ao ensino superior. As mudanças oscilam entre uma posição de fechamento de oportunidades de acesso ao ensino superior – por exemplo, pela contenção do aumento das vagas e pelo fortalecimento da seletividade do vestibular, justificadas pela preocupação com a qualidade do ensino - e uma posição de abertura – pela expansão das vagas e dos estabelecimentos e pela flexibilização dos exames de ingresso, por exemplo. As forças atuantes nesse processo, segundo Cunha, se originam das tensões entre as diversas funções da educação: “Esse movimento (...) de abertura/fechamento, ou de expansão/contenção, tem seu motor nas contradições entre a função do sistema de ensino (superior em particular) de discriminação social e sua imagem de mecanismo de ascensão social, de redistribuição de renda.” (CUNHA, 1982, p. 18)

O desafio hoje consiste, em grande parte, em pensar efetivamente em um *sistema de educação* que integre as instituições de ensino superior públicas ao esforço coletivo de valorização e resgate da escola pública e de reconhecimento da educação como direito em seus diferentes níveis e modalidades de ensino. Nesse sentido, devemos pensar em processos seletivos e de expansão do ensino superior que contribuam para a construção da educação pública e da sociedade democrática que almejamos, procurando romper com os fundamentos que favorecem a seletividade social e étnica.

De um modo geral, é preciso reconhecer que a elevação da qualificação geral da população brasileira constitui aspecto basilar numa sociedade e numa economia baseada cada vez mais na educação e no conhecimento. De um lado, portanto, coloca-se o desafio de atender à demandas econômicas e sociais heterogêneas por educação superior e, de outro, a necessidade de ampliar significativamente a produção de conhecimento que contribua para o bem-estar coletivo e para construção da sociedade futura.

O movimento de pesquisa e pós-graduação

O movimento na área de pesquisa e pós-graduação articula-se amplamente com a reforma da educação superior implementada na última década e, também, com a redefinição das identidades institucionais, em razão do processo de metamorfose institucional. Destacaremos a seguir alguns dos elementos que pressionam e modelam os programas de pós-graduação.

Pode-se afirmar que a área de pesquisa e pós-graduação está submetida a uma grande pressão externa, especialmente das agências financiadoras, avaliadoras e controladoras. Nesse sentido, a Capes e o CNPq podem ser consideradas instâncias modeladoras do comportamento da pós-graduação, já que induzem políticas, formas e mecanismos de avaliação, de organização e de gestão. A Capes, responsável pela avaliação da pós-graduação, promove um tipo de *enquadramento* que concorre para o estabelecimento de certo *comportamento institucional* determinando, em grande parte, o modo de ser e de agir na área.

São diversos os meios e as formas de pressão das agências de financiamento e avaliação da pós-graduação. Uma delas é a redução dos recursos financeiros – das bolsas e dos programas de apoio à pesquisa e à pós-graduação –, como por exemplo os cortes orçamentários, reduzindo as bolsas existentes ou impedindo a aquisição de bolsas novas, bem como os constantes embates com a Capes, em torno dos recursos do Programa de Apoio à Pós-Graduação (Proap). Tais recursos são fundamentais para a manutenção e funcionamento dos programas.

A questão é da máxima relevância, porque, atualmente, os recursos financeiros obtidos mediante os cursos de mestrado e doutorado, especialmente do Proap/Capes, tornaram-se fundamentais para a manutenção e desenvolvimento dos programas de pós-graduação. As unidades que têm esses recursos estão em situação menos sofrível do que aquelas que não os têm.

Uma outra forma de pressão, modeladora da área, dá-se através da criação, pela Capes, do *Programa de Estágio de Docência na Graduação*³ em 1999, exigindo que os bolsistas do *Programa de Demanda Social* realizem atividades de ensino nos cursos de graduação. O estágio docente passou a ser uma cláusula obrigatória nos convênios com a Capes, condicionando a liberação de bolsas. No processo de implementação do estágio de docência na graduação⁴, a Capes determina o cumprimento das seguintes diretrizes: a) o estágio constitui-se em parte integrante da formação dos pós-graduandos; b) deve ser realizado sem prejuízo do tempo de titulação do bolsista; c) tem a duração de um semestre para o bolsista do mestrado e de dois semestres para o de doutorado; d) deve ser supervisionado pelo orientador do bolsista.

O processo de discussão para implementação do *Programa de Estágio de Docência na Graduação*, provocou algumas questões inevitáveis: o estágio seria uma

³ Of. Circular nº 28/99/PR/Capes, de 26 de fevereiro de 1999 (Brasil. MEC/Capes, 1999).

⁴ Anexo ao Of. Circular nº 28/99/PR/Capes, de 26 de fevereiro de 1999 (Brasil. MEC/Capes, 1999).

forma de promover ainda mais a formação dos pós-graduandos e de integrar a graduação à pós-graduação, como afirma a Capes, ou funcionaria como um paliativo à falta de professores nas universidades federais, em virtude da não-liberação das vagas para concurso público? O estágio diminuiria o empenho da administração superior da universidade na reposição de professores, pela contratação de docentes substitutos? Os recursos utilizados com o pagamento de professores substitutos tenderiam a diminuir com o programa de estágio?

Essas preocupações são compreensíveis, uma vez que aumentou bastante o contingente de professores substitutos contratados desde 1995 nas universidades federais, o que demonstra uma precarização no atendimento das atividades de ensino de graduação, motivada não só pelo contingente de professores do quadro efetivo que não foram contratados, mas também pelo baixo nível de titulação e qualificação dos docentes substitutos que ingressam nas instituições. Pode-se dizer que é muito grande a *tentação* de utilizar os bolsistas na regência de sala, assumindo integralmente algumas disciplinas.

O movimento na área de pós-graduação, que expressa demandas externas e internas, acontece quase sempre em um clima de tensão e de pressão, o qual, no entanto, parece mais fruto da *necessidade de permanente mudança* do que de uma resistência deliberada aos processos e medidas de *ajuste* do setor. A *disposição* da área parece caminhar em direção às *inovações* sugeridas, mesmo correndo o risco de fazer o jogo das forças de ajuste do setor.

Um outro exemplo de *inovações* na área foi a criação dos chamados cursos de mestrado profissionalizante, ou seja, programas voltados para a transmissão de conhecimentos a serem aplicados por profissionais no mercado de trabalho. Esse tipo de mestrado tende a se expandir em algumas áreas, já que acentua o desenvolvimento tecnológico de ponta em determinados campos profissionais. Programas dessa natureza substituem o caráter acadêmico de formação do docente-pesquisador pela formação técnico-profissional.

Um outro problema ligado às instituições de financiamento diz respeito, especialmente no caso das IES de menor porte e de menor capital científico-intelectual, à questão do atrelamento da pesquisa à vocação e demandas regionais. As agências, como o CNPq e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), têm estabelecido, nos últimos anos, prioridades de investigação e estratégias de financiamento que enfatizam o caráter regional, acarretando o atrelamento da pesquisa e da extensão a tais demandas. Esse modelo, evidentemente, atrai e seduz uma parte dos pesquisadores das instituições, em especial aquela que se vincula mais diretamente à pesquisa aplicada ou tecnológica.

Com efeito, há reações contrárias à *camisa de força* de políticas que priorizem, em especial, o regional, levando a crer que a comunidade intelectual da maioria das universidades, que em geral é formada em diferentes e grandes centros de pesquisa, possui *capital intelectual* para sobrepujar as *amarras do regionalizante*.

Outra mudança bastante significativa na área diz respeito à polêmica entre projetos de pesquisa individual *versus* projetos de núcleos ou grupos de pesquisa, envolvendo duas questões. De um lado, as agências de fomento privilegiam, no discurso e na prática, o trabalho de grupos de pesquisadores por meio, por exemplo, de diretórios de pesquisa, o que significa uma pressão externa para que os projetos sejam integrados, interdisciplinares e multidisciplinares. De outro, as universidades federais exigem que os professores (mestres e doutores) com dedicação exclusiva estejam realizando trabalho de investigação. No primeiro caso, ainda se observa certa tradição que reafirma a pesquisa individual. Ainda são poucos os projetos e atividades integradas ou interdisciplinares, embora seu número esteja crescendo rapidamente. Há consenso, todavia, que essa *nova* forma de investigação deva ser incentivada nas instituições, embora devesse ser um *processo natural*. Há quem entenda que não se deve privilegiar os projetos de grupos, como estão fazendo as agências de fomento, já que *as situações são as mais variadas*. Em algumas áreas, o trabalho individual é bastante característico, como é o caso da Filosofia. No segundo caso, observa-se o crescimento das atividades de pesquisa nas universidades, mas também o aparecimento e registro de projetos que muitas vezes não são efetivamente realizados e que arrolam número elevado de docentes.

A Gratificação de Estímulo à Docência (GED) caracteriza-se como um instrumento de modelação das práticas e atividades docentes na área, sobretudo no que tange à ampliação do controle. É oportuno frisar que a GED secundarizou a pesquisa e, paradoxalmente, ampliou o poder das pró-reitorias de pesquisa e pós-graduação no cadastramento e estabelecimento de mecanismos de acompanhamento das atividades, projetos e produtos que são ou não avaliados pela GED. Além disso, implementa uma hierarquia de atividades⁵, de funções e de produtos de pesquisas que influenciam o comportamento, os hábitos e as atitudes dos pesquisadores, além de impulsionar uma disputa interna entre as áreas de atuação da universidade e dos docentes: ensino, pesquisa, extensão e administração. Essa problemática está, também, amplamente ligada às pressões e às tensões existentes, bem como às estratégias de consolidação, investimento e reconhecimento dos programas de pós-graduação. Na maioria das instituições verifica-se grande esforço da administração superior das instituições na implementação de mecanismos de informação e controle que permitam melhor gerenciar a área, objetivando: dar respostas às solicitações das agências financiadoras e avaliadoras dos programas, bem como ao público em geral; promover a divulgação e o *marketing* dos cursos; ampliar o controle interno e promover a avaliação dos programas; obter elementos que facilitem a tomada de decisão, o planejamento e o estabelecimento de políticas na área.

Esse esforço concretiza-se gradualmente nas instituições, uma vez que existe, em geral, uma relativa autonomia dos programas *stricto sensu*, após a aprovação pela Capes. Tal lógica tem sofrido alterações pois, nos últimos anos, a agência buscou

⁵ De certo modo essa hierarquia segue o padrão de avaliação estabelecido pela Capes, que valoriza, sobretudo, livros, capítulos de livro, textos completos em periódicos com corpo editorial e textos completos em anais de eventos científicos.

maior articulação com as pró-reitorias de pesquisa, tanto do ponto de vista da administração de suas políticas como do controle e avaliação dos programas. Essas alterações levam, em geral, a um processo de deliberação mais ágil mas, no entanto, criam também obstáculos à gestão dos programas, uma vez que as especificidades e necessidades acabam muitas vezes não sendo consideradas.

A *eficácia dos meios* está, portanto, na ordem-do-dia e parece tornar-se uma *meta comum*. A racionalização dos padrões de gestão na área indicam, pelos menos, duas finalidades, uma externa e outra interna. A externa diz respeito à necessidade de otimizar os recursos destinados às instituições, mediante transferência global dos recursos, avaliação do desempenho dos programas e maior competição no interior das instituições. A interna refere-se à necessidade de permitir um melhor gerenciamento da área, fomentar políticas de consolidação e expansão dos programas, levando as instituições a destacar-se nesse campo da atividade acadêmica, bem como constituir *nova identidade*.

Externamente, as universidades vem adotando a estratégia de buscar alternativas de financiamento e parcerias, em órgãos públicos ou privados; internamente, procuram organizar e fomentar a área, especialmente os grupos e núcleos de pesquisa. Além das estratégias e do empenho mais geral pela consolidação e reconhecimento, verifica-se que o movimento da área se define, em grande parte, com base nas necessidades cotidianas de sobrevivência das pesquisas e dos programas de pós-graduação. Nesse sentido, observa-se certo nível de improvisação de soluções ou mesmo de *inovações* que impulsionam a área e/ou conseguem promover uma *atualização* da cultura existente. O aprendizado cotidiano resulta da dinâmica produzida pelas condições estruturais, pelas ações dos agentes que atuam como elementos determinantes do movimento da área e pelas condições acadêmicas objetivas de cada instituição.

O processo de atualização do *modus operandi* em pesquisa e pós-graduação leva ao surgimento de novas estratégias de sobrevivência dos agentes nas universidades públicas, especialmente nas federais. Observa-se, de um modo geral, que o tempo-espaço de organização do movimento da área reconstitui-se, a cada momento, em razão das condições objetivas e das *novas* atitudes que são explicitadas e assumidas pelos integrantes desse campo.

É preciso debatermos urgentemente o processo de modelação e de controle em curso na pesquisa e na pós-graduação, entendendo o que isso pode significar em termos de comprometimento da autonomia necessária a uma dinâmica própria da universidade que envolve criatividade, recursos humanos e materiais, além de tempo de maturação necessário à geração de novos conhecimentos.

As políticas para a educação superior no Governo Lula: continuidade ou mudança?

É preciso destacar que os *primeiros gestos* do MEC, a partir do início do governo Lula, indicam preocupação no sentido de discutir o papel, a natureza e os compromissos que a universidade pública deverá assumir na formulação de projeto de desenvolvimento do país, sobretudo no que tange à resolução de problemas sociais e de formação de recursos humanos e geração de conhecimento que possam contribuir efetivamente para o crescimento da nação.

Se analisarmos as proposições contida

s no Plano de Governo Lula certamente nos defrontaremos com uma nova lógica e perspectivas para a educação superior. Nesse sentido, Dourado (2003) afirma que

a expansão da educação superior preconizada pelo governo Lula, como política pública democrático-popular, passa certamente pelo estabelecimento de políticas de financiamento e de avaliação indutoras do desenvolvimento das IES. Nessa ótica, o plano do governo Lula ao preconizar a ampliação dos recursos destinados a educação, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano, e de 0,6% no quinto ano, acena concretamente para a garantia do financiamento da educação nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

No tocante a educação superior, o plano do governo Lula, propõe a ampliação do número de vagas e o incremento da oferta pública a 40% dos discentes desse nível de ensino. O plano preconiza, ainda, como política efetiva a garantia do acesso a educação superior a 30% da população com idade entre 18 e 24 anos, além de novos marcos de financiamento público.

Tais sinalizações, em que pesem a crise fiscal por que passa o Estado brasileiro, parecem indicar um novo cenário para a educação superior, onde o processo expansionista desse nível de ensino se configure pelo estabelecimento de políticas que efetivem a expansão com qualidade social, especialmente, a expansão pública articulada a implementação de novos mecanismos de acesso e permanência a população historicamente excluída da educação superior.

A implementação das políticas para a educação superior tem, contraditoriamente, ensejado poucas mudanças. Ta situação tem revelado um descompasso entre o preconizado no plano de Governo e os limites para a sua efetivação. Tais limites devem-se, entre outros, a lógica macroeconômica adotada pelo Governo Federal, ao contingenciamento resultante de um orçamento já aprovado pela gestão anterior, por contratos já estabelecidos visando garantir a organicidade das políticas que traduziam a lógica vigente (Provão, ENEM e outros) e pelo descompasso entre algumas ações das diversas secretarias e órgãos que compõem o Ministério da Educação que parecem não expressar uma organicidade das políticas resultando, ao contrário, num cenário de pulverização das ações.

Neste cenário, é oportuno situar o programa *Toda Criança Aprendendo* proposto pela Secretaria de Ensino Fundamental do MEC que, ao propor uma política de certificação docente, desconsiderou os esforços do MEC no sentido de repensar a lógica de avaliação meritocrática herdada. Outro contorno importante refere-se as ações de expansão da educação superior por meio da modalidade a distância que parece ganhar centralidade no atual governo e não tem se convertido em ação orgânica

entre a SEED e a SESu. Outro dado importante refere-se a pouca centralidade das ações e políticas no tocante a educação superior por parte do Ministério.

Das ações efetivadas para a educação superior merece particular destaque a designação de uma Comissão Especial de Avaliação, composta de intelectuais comprometidos com a temática, “com a finalidade de analisar oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”⁶.

O trabalho da referida comissão pautou-se por uma

visão abrangente do papel dos processos avaliativos sem dissociar estes da necessária regulação do Estado para fomentar e supervisionar o sistema em seu conjunto, mas também reconhece a importância de uma política capaz de refundar a missão pública do sistema de educação brasileiro, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia. Partindo do princípio de que a educação é um direito e um bem público, entende que a missão pública da Educação superior é formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do país (Brasil. MEC, 2003, p.7)

Tal concepção revelou um esforço em repensar as políticas estandardizadas para o setor, bem como, a lógica restritiva imposta ao campo universitário ao reduzi-lo a mera subordinação ao mercado de trabalho. Após audiências públicas, com o objetivo de ampliar as bases analíticas dos processos de gestão e regulação da educação superior, a comissão propôs um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, entendendo-o como base para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira pautada pelos seguintes princípios e critérios: educação como direito social e dever do Estado, definição de valores sociais historicamente determinados, rediscussão dos atuais marcos de regulação e controle ampliando o seu escopo para o Estado e a comunidade educativa; resgate histórico e político do caráter educativo e, portanto, formativo da avaliação; respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado e globalidade, legitimidade e continuidade das ações de avaliação no sentido de garantir eficácia formativa e efetividade social por meio da regulação com a emancipação institucional (Brasil. MEC, 2003, p.63/68).

Entendemos que o esforço despendido para se repensar uma nova proposta para a educação superior se deslinda com essa proposta de avaliação que certamente se implementada trará grandes alterações na concepção e lógica das políticas de regulação e gestão para esse nível de ensino. Várias ações precisam ser

⁶ A Comissão foi constituída por técnicos do MEC/SESu/INEP e por professores e representantes de outras entidades da área. A esse respeito conferir Portarias MEC/SESu nº 11 e 19, respectivamente de 28 de abril de 2003 e 27 de maio de 2003.

redirecionadas nesse sentido objetivando garantir uma organicidade das políticas voltadas a garantia da educação como um direito social inalienável. Nessa perspectiva, a derrubada dos vetos ao PNE se coloca como uma importante decisão política no sentido de garantir a implementação do plano do Governo Lula.

No tocante a educação superior e, principalmente, no papel da universidade é fundamental recuperar a sua função civilizatória, fazendo com que esta participe mais efetivamente da produção da história do mundo, do desenvolvimento do pensamento, da consciência crítica e de uma *nova* ordem intelectual e cultural, bem como da luta pela formulação e difusão dos saberes historicamente produzidos.

Nessa direção é preciso retomar a discussão sobre o alcance da autonomia da universidade, bem como, estabelecer claramente outros horizontes para o financiamento da educação pública na educação superior e, conseqüentemente, para o seu papel social.

A questão que parece central nesse processo, no contexto atual, é perceber, como afirma Chauí, que “a luta democrática e republicana está demarcada agora pela luta pelo Fundo Público” (CHAUÍ, 2003, p. A8). Nesse sentido, o Fundo Público pode voltar-se mais efetivamente para o atendimento de demandas e carências da população em geral ou pode voltar-se às demandas e exigências relacionadas aos que possuem acúmulo de capital. A demanda pelos recursos do Fundo Público, mediada pelo Estado, expressa a luta histórica entre a classe-que-vive-do-capital e a classe-que-vive-do-trabalho, levando em conta a constituição dos estados-nação e a consolidação do modo de produção capitalista. Existe, portanto, uma enorme tensão quando se decide, nos poderes executivo e legislativo, sobre a destinação dos recursos públicos, pois há que se fazer uma opção: financiam-se ações na linha que propicia a acumulação de capital ou na perspectiva que favorece a reprodução e a emancipação crescente do trabalho.

Segundo Amaral, Catani e Oliveira (2003), é nesse contexto que se torna fundamental analisar e discutir o financiamento da educação superior brasileira, considerando as mudanças em curso e os desafios da luta democrática pela destinação do Fundo Público. É preciso ter claro, inicialmente, que os recursos financeiros destinados ao ensino superior público brasileiro pertencem ao Fundo Público e que o seu volume sujeita-se a tensões ideológico-econômicas. Faz-se necessário, conforme expressam os autores, considerar essa temática levando em conta a estrutura capitalista-liberal e o recente processo de reforma do Estado no Brasil, bem como as mudanças que vem ocorrendo no campo da educação superior, sobretudo nas últimas três décadas⁷.

A discussão sobre a utilização do Fundo Público ganha maior sentido quando compreendemos as profundas alterações que ocorreram e continuam a se desenvolver

⁷ A análise do Plano Nacional de Educação e, sobretudo, dos vetos presidenciais a este, indica a lógica política privatista do Estado no tocante as políticas de financiamento da educação. No tocante a educação superior prevalece a paulatina desobrigação do poder público para com esse nível de ensino e, paradoxalmente, a defesa de expansão de matrículas centradas em um discurso de democratização do acesso e da naturalização da privatização desse nível de ensino.

na sociedade contemporânea, sobretudo as que dizem respeito à passagem do modo fordista/taylorista de produção para o paradigma de acumulação flexível e à mudança no papel do Estado decorrente, em grande parte, da adoção dos princípios e das formulações do projeto neoliberal, em contraposição a uma perspectiva de constituição e consolidação do Estado de bem-estar social, iniciada no Pós-Segunda Guerra mundial.

É fundamental, portanto, aprofundarmos o debate acerca do financiamento público da educação superior brasileira e do papel social dessa frente ao contexto econômico, político e cultural que se quer construir. A dialética mais geral da função do Fundo Público, no que se refere à reprodução do capital e da força de trabalho, também se aplica à educação superior. A desmercantilização das IES públicas, como contraponto às políticas implementadas na última década, constitui-se imperativo nas opções a serem estabelecidas para a utilização do Fundo Público. Faz-se necessário também demarcar, de maneira mais clara, como o país vai utilizar e distribuir a riqueza pública produzida e como vai estabelecer as formas de controle institucionais desses recursos. Sem essa alteração no relacionamento Estado-universidades públicas ou educação superior pública torna-se impossível reverter o processo de privatização, mercantilização e mercadorização que pautou a reestruturação a partir da década de 1990.

Referências Bibliográficas

- AMARAL, N. C., CATANI, A. M., OLIVEIRA, J. F. O financiamento público da educação superior brasileira: mudanças e desafios. São Paulo: *RBPAE (Revista Brasileira de Política em Administração Educacional)* [conferir se o nome está certo], 2003 (no prelo).
- BRASIL. Ministério da Educação. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – *Sinaes*. Brasília, 2003.
- CATANI, Afrânio Mendes, OLIVEIRA, João Ferreira de. *Educação Superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) – 2001. In: *Pro-Prosições*, Campinas, SP, vol.14, n.1 (40), 143-148, jan-abr/2003.
- _____. _____. A Gratificação de Estímulo à Docência (GED): Alterações no Trabalho Acadêmico e no Padrão de Gestão das IFES. In: DOURADO, L.F. e CATANI, A.M. (Orgs.). *Universidade Pública: Política e Identidade Institucional*. Campinas, SP/ Autores Associados; Goiânia, Ed. da UFG, 1999.
- _____. _____. DOURADO, L. F. Mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. *Educação & Sociedade*. Campinas, SP: CEDES, n.75, p.67-83, ago./2001.
- _____. _____. _____. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D. (Orgs.). *Avaliação democrática – para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999. p. 211-222.

CUNHA, Luiz Antônio. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 101, p.20-49, jul. 1997.

_____. A volta do pêndulo. In: *Em Aberto*, Brasília, MEC, 1(3), fev/1982.

CURY, Carlos R. J. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas (FCC). São Paulo: FCC, n. 101, p. 3-19, jul. 1997.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D. (Orgs.). *Avaliação democrática – para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

DIXON, Keith. *Les évangélistes du marché: les intellectuels britanniques et le néo-libéralisme*. Paris: Raison D'Agir Éditions, 1998.

DOURADO, L.F. e CATANI, A.M. (Orgs.). *Universidade Pública: Política e Identidade Institucional*. Campinas, SP/ Autores Associados; Goiânia, Ed. da UFG, 1999.

DOURADO, L.F. Lula e a educação superior pública no Brasil. In. *Jornal O Popular*. 07.01.2003 (Seção Opinião).

_____. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. *Revista Educação e Sociedade – n. 80*. Campinas, SP: Cedes, 2002.

_____. A interiorização da educação superior e a privatização do público. Goiânia: UFG, 2001a.

_____. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In. Aguiar, M.A. ; FERREIRA, N.S.C. (orgs.) *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001b.

GENTILI, Pablo (Org.). *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, Licínio C. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In: LIMA, Licínio C., AFONSO, Almerindo J. *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002. p. 91-110.

OLIVEIRA, João Ferreira de. *A reestruturação da educação superior no Brasil no processo de metamorfose das universidades federais: o caso da UFG*. São Paulo: FEUSP, 2000 (Tese de Doutorado).

_____. MOEHLECKE, S. CATANI, A. M. A educação como direito social: perspectivas de universalização do acesso ao ensino superior gratuito. Mimeo, 2003. [tamanho da fonte]

SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA JR., João dos Reis, SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil – reforma do Estado e mudanças na produção*. Bragança Paulista, SP / São Paulo: EDUSF / Cortez, 2ª ed., 2001.

SOUZA, Paulo Renato. A agenda positiva do ensino superior. *O Estado de S. Paulo*, 23 nov. 1998.

_____. Avaliação e Expansão do Ensino Superior. *Folha de S. Paulo*, Tendências/Debates, 21 dez. 1999a.

_____. Avaliação e qualidade dos cursos superiores. *Folha de S. Paulo*, 23 mai. 1999b.

SCHWARZTMAN, S. In: *Revista Veja*, São Paulo, Abril, p.113, 05/jun/2002.

TRINDADE, H. (org). *Universidade em ruínas na República dos Professores*. Petrópolis, Vozes/Rio Grande do Sul, CIPEDDES, 1999.