

Políticas públicas e reforma da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas

Luiz Fernandes Dourado, Afrânio Mendes Catani**, João Ferreira de Oliveira****

Resumo: O artigo busca compreender as bases e as lógicas que perpassam as políticas e os movimentos de alteração da educação superior na última década, de modo a explicitar quais os impasses mais significativos e as perspectivas que se apresentam em cada um dos movimentos de reconfiguração do campo da educação superior. Discute-se, ainda, se as políticas do governo Lula apontam para uma reafirmação das bases da reforma implementada na era FHC, ou se buscam desconstruí-la, colocando o sistema de educação superior em outra direção.

Palavras-chave: Educação superior, reforma, sistema, universidades públicas.

Abstract: This article intends to analyze the basis and logic assertions in the Brazilian higher education policies and changes in the last decade, showing the most important impasses and the perspectives in each of the processes of reconfiguration of the higher education field. It also brings a discussion whether President Lula's government policies point to reaffirm or undo Fernando Henrique Cardoso's government reform.

Key words: Higher education, reform, system, public universities.

A reforma da educação superior no Brasil iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995 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 (Instituições de Ensino Superior), particularmente das universidades públicas. As políticas implementadas buscaram alterar, sobretudo, a gestão universitária, o padrão de financiamento, a avaliação

* Professor Titular na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Coordenador do Nedes/UFG. douradol@terra.com.br

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

*** Professor na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Diretor da ANPAE Seção Goiás. joafo@terra.com.br

(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 aspectos.

Os elementos privilegiados nas políticas implementadas na última década são constitutivos da gestão e da organização do trabalho acadêmico, o que permitiu certo ajustamento das IES à lógica da reforma. No processo de reestruturação da educação superior, no entanto, ocorreram tensões, resistências e adaptações que podem ser identificadas nas 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, explicitando quais são efetivamente os impasses mais significativos e, em consequência, as perspectivas que se apresentam em cada movimento 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 na era FHC ou se buscam desconstruí-la, colocando o sistema de educação superior em outra direção.

○ 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. O modelo idealizado buscou diversificar e diferenciar as IES e os cursos ofertados. Esse empreendimento visava também romper com o modelo único que se vinha constituindo 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 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.

Tais políticas produziram o ajuste do sistema ao crescimento da demanda por educação superior e, também, iniciaram uma lógica de atendimento às exigências e aos sinais do mercado, sobretudo no que tange aos *novos* perfis profissionais, desenvolvimento de habilidades e competências mais próximas das alterações no mercado de trabalho, desencadeando amplo processo de mercantilização da

educação superior e maior subordinação da gestão e da produção do trabalho acadêmico aos parâmetros do capital produtivo.

O crescimento acelerado da oferta de vagas, desde meados da década de 1990, levou o setor privado, já em 2001, a responder por 67% das matrículas em cursos de graduação. A enumeração dos principais mecanismos de expansão da educação superior e das políticas adotadas no período materializa as análises até aqui efetuadas e dá a real dimensão do empreendimento realizado. Assim, dentre as medidas mais significativas, estão : a) *criação de centros universitários*, com autonomia para desenvolvimento de atividades na área de ensino e formação profissional; b) *criação, regulamentação e consolidação dos cursos seqüenciais*: cursos de nível superior de curta duração voltados para uma formação profissional específica ou para a complementação de estudos, como alternativa ao acesso ao ensino de 3^o grau; c) *criação, regulamentação e consolidação dos cursos tecnológicos*, a serem ofertados sobretudo nos centros de educação tecnológica, visando dar formação profissional mais estrita e afinada com as demandas tecnológicas das empresas e do mercado; d) *flexibilização curricular*: procurou adequar os cursos de graduação às demandas do mercado de trabalho; e) *instituição e consolidação do Exame Nacional do Ensino Médio* (ENEM), com a finalidade básica de 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* – cursos virtuais, incluindo os de graduação; g) *criação, regulamentação e implementação de Institutos Superiores de Educação*, que abrigam o curso normal superior e os demais cursos de licenciatura fora das universidades; h) *adoção do Exame Nacional de Cursos – ENC (Provão)* como parâmetro para a expansão automática de vagas, como forma de premiar cursos considerados A ou B e 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 IFES): privilegiou o número de alunos na graduação, em detrimento de atividades de pesquisa e de extensão.

As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior realçaram aspectos essenciais do projeto neoliberal vigente na América Latina (CATANI; OLIVEIRA, 2002). Assim, 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 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 maior competitividade no sistema.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001, reafirmou a política que vinha sendo implementada e que deveria nortear a reestruturação da educação superior no País nos 10 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 a expansão acelerada através da diversificação e diferenciação da oferta, do crescimento das matrículas no setor privado e da racionalização dos recursos nas IFES, que permitam 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; OLIVEIRA, 2003).

Os vetos de FHC ao PNE, sobretudo quanto 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 a assumirem perfil mais empresarial quanto à obtenção de recursos financeiros adicionais para sua manutenção e desenvolvimento. Para Silva Jr. e Sguissardi (2001, p. 272), “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 – mudanças no padrão de gestão e de financiamento – também acentuaram maior competição entre as IES, 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*, em especial a partir de 1997, através 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, diminui-os para outra. Ganharam 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 fonte fundamental para manutenção e desenvolvimento das instituições.

A lógica reformadora das universidades explorou a idéia da *diferenciação* como inerente à natureza dessas instituições, uma vez que a distinção, o prestígio e a legitimidade científica mobilizam os agentes acadêmicos do campo científico-universitário. Além de as políticas em curso basearem-se na lógica da diversificação e diferenciação institucional, as universidades federais começam a assumir características próprias 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*. Além disso, as universidades se diferenciam não apenas em razão das alterações nos padrões de gestão e de produção acadêmica que ocorrem cotidianamente, dificultando sua identificação, bem como em relação à tomada de consciência e à definição de uma posição mais radical de resistência à 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 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 na organicidade do sistema público.

As mudanças nas universidades públicas 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, sobrevivência e desenvolvimento institucional, as IES foram assumindo perfil mais funcional e pragmático, o que vem não somente distanciando-as paulatinamente do *ideal de universidade* como *instituição social* que se pauta, sobretudo, pela natureza das suas atividades, mas, ao mesmo tempo, aproximando-as da lógica da universidade operacional, pragmática (CHAUÍ, 1999).

Desde o início da reforma, em 1995, 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; b) intensificaram-se os processos de flexibilização curricular dos cursos de graduação, objetivando dinamizar a formação acadêmica e ajustá-la às exigências do mercado de trabalho, de acordo com cada área profissional; c) ampliaram-se as atividades de extensão 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 meio de convênios e contratos de prestação de serviços remunerados; e) agilizou-se a prestação de serviços remunerados, por meio de fundações de apoio às atividades acadêmicas, especialmente criadas, e que têm servido para um novo processo de privatização interna da universidade por meio deste ente jurídico de natureza privada; 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 autofinanciáveis; h) procurou-se modernizar e modelar organizacionalmente as universidades, através do *enxugamento* de estruturas acadêmicas e da implantação de sistemas gerenciais de informação, objetivando ampliar a eficiência e estimular a produtividade dos serviços e bens acadêmicos; i) desenvolveram-se mecanismos de avaliação e controle do trabalho acadêmico, enfatizando a 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 provocaram um processo de *metamorfose* na identidade institucional das universidades, na perspectiva de torná-las mais *operacionais* (CHAUÍ, 1999). Tal lógica reformadora (contábil e produtivista), pautada na busca constante de eficiência administrativa e de produtividade, vem alterando a configuração institucional existente e o *modus operandi* do trabalho acadêmico, ampliando a subordinação da gestão e da produção da universidade. Os constrangimentos do mercado e do Estado ao projeto de constituição de uma universidade autônoma deram o tom 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, impôs uma lógica de expansão que privilegiou o crescimento acelerado do setor privado, pois 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 – ENC (Provão) —, promoveram um choque de competição no campo universitário por meio da classificação das IES e dos cursos. O modelo de avaliação centrado no produto e na informação ao cliente-consumidor de serviços e produtos acadêmicos ganhou legitimidade frente à opinião pública, uma vez que pareceu contribuir para a avaliação da qualidade do ensino e para o controle da oferta.

1. Na era FHC não tivemos um sistema de avaliação, e sim a adoção de instrumentos de avaliação estandardizados, sobretudo testes – ver Dias Sobrinho, Ristoff (2002); Dourado, Catani, Oliveira (2002).

A avaliação ganhou destaque como forma de controle e de definição de políticas que estimulassem a expansão competitiva no ensino superior. É nesse sentido que se colocam 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 para ampliar as informações gerenciais e o controle das instituições. As diretrizes das políticas 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 apenas 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 os que obtivessem conceitos A ou B nos três últimos provões acentuou a idéia segundo a qual o sistema de educação superior deve ser competitivo – e, 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 a questionamentos do 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 que teríamos um sistema diversificado e, ao mesmo tempo, diferenciado em termos de qualidade?. Tal questionamento não teve ressonância na gestão Paulo Renato, pois a diferença e a distinção foram princípios de organização e metas assumidos na reforma. Parece ter sido rejeitada 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. No governo FHC houve um processo indiscriminado de expansão da educação superior predominantemente privada, além de 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 da lógica avaliativa em curso permitiram aos diferentes agentes sociais uma reflexão fundamental acerca da função social da educação superior e 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.

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). Assim, o sistema de avaliação deve vincular-se à definição de projetos emancipatórios que tenham por base um projeto de justiça social, contrapondo-se ao reducionismo pragmatista da lógica mercantil. É preciso

desafiar a lógica implícita no sistema de avaliação — 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, procurando modificar tais processos.

O movimento curricular para formação de profissionais em nível superior

O processo de expansão acelerada da educação superior levou o governo FHC a estimular a criação de cursos afinados com as demandas do mercado, promovendo formação profissional mais estrita em termos do desenvolvimento de competências. Nessa lógica, é possível destacar os cursos sequenciais, os tecnológicos, as especializações e os mestrados profissionalizantes. É preciso evidenciar, também, 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 e as implementações dos *cursos normais superiores* se colocaram como políticas de expansão de aligeiramento dos cursos de licenciatura, além de clara negação ao esforço institucional desenvolvido pelas universidades visando à revitalização destes últimos.

As diretrizes curriculares que vêm sendo instituídas pelo Conselho Nacional de Educação, 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 poderiam responder aos problemas de ocupação profissional. A idéia de adaptação às transformações ocasionadas pela globalização virou palavra de ordem nas chamadas economias emergentes, nas duas últimas décadas. A adaptação foi apresentada como benéfica e necessária, comportando forte dimensão ideológica, uma vez que adaptar-se significou liberalizar e desregular a economia, conformar-se às estratégias das corporações e às imposições dos mercados financeiros (DIXON, 1998). A reformulação curricular constituiu, em muitos casos, processo de aligeiramento da formação visando à expansão e massificação da educação superior no País e à oferta de cursos 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, período 1995-2002, realça que as mudanças no mundo do trabalho e nos perfis profissionais ocasionam a necessidade de ajustes curriculares nos diferentes cursos de formação profissional, procurando *naturalizar* o espaço universitário como campo desse tipo de formação, em detrimento de processos mais amplos, reduzindo o papel das universidades. (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001).

É necessário considerar que a questão da flexibilização curricular, em contraposição à rigidez dos currículos mínimos, vinha sendo historicamente debatida por diversas instituições e movimentos docentes e estudantis, objetivando romper com a lógica cartorial e fragmentária originária da *reforma universitária* de 1968. Nessas discussões acerca da identidade institucional e dos projetos e processos de formação das IES, 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, todos eles irreduzíveis às demandas e parâmetros do mercado.

A questão central, nesse cenário de diversificação e diferenciação, no tocante à reformulação curricular dos cursos de graduação, não parece ser a 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 redirecionarem essa temática — em uma perspectiva pragmática e utilitarista de ajuste ao mercado — e dela se apropriarem, tinham por norte ideológico e pragmático a redução da função social da educação superior por meio da defesa do ideário da preparação e qualificação para o trabalho. Para tanto, tomaram por base a redefinição de perfis profissionais baseados em 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 envolvida nos processos produtivos. Tal obscurecimento, ao constranger a universidade a adotar como lógica de sua natureza a centralidade do ensino profissional, buscou reduzir essa instituição, articulada às políticas de regulação e gestão, 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 a 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, forte presença do Estado nas universidades públicas, em particular 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, enfrentando constantes cortes de verbas, atrasos nos repasses e volume insuficiente de recursos para custeio e expansão de suas atividades. A autonomia universitária, embora preceito constitucional (art. 207 da Constituição Federal de 1988), ainda não é a realidade das universidades públicas federais e da maioria das estaduais.

O movimento de reestruturação da educação superior foi desencadeado pela reforma do Estado no primeiro mandato de FHC (1995-1998), através do Ministério da Reforma do Estado (MARE). Nessa reforma, o Estado assume perspectiva mais gerencialista e reguladora do sistema, em que a educação é vista como 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, focando 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 redução dos recursos das IFES, levaram as universidades a assumir — e com ela conviver — a perspectiva de eficiência, privatização, produtividade, gerenciamento empresarial e de busca de fontes alternativas de financiamento. Isso decorreu 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.

Catani, Oliveira e Amaral (2003, p. 237) destacam que os gastos do Fundo Público Federal, na última década, foram com as 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. Tais despesas significaram em média, de 1990 a 95, 6,20% do PIB e, de 1993 a 98, 5,47% do PIB. Em termos comparativos, a educação recebeu (1990-1995) cerca de 1,06% do PIB; a saúde, 1,90%. De 1993 a 98, a educação e a cultura receberam 0,99% do PIB; a saúde, 1,84%. “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 (...). 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" (CATANI; OLIVEIRA; AMARAL, 2003, p. 237).

Nesse contexto, os autores 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?" (2003, p.237).

A crise do *Estado de bem-estar*, a partir dos anos 1970, que buscava equilibrar a relação capital-trabalho no tocante à utilização dos fundos públicos, à intensificação do processo de globalização do capital e à implementação do projeto neoliberal, teve como conseqüência o fortalecimento do capital financeiro, ou melhor, autovalorização do capital sem a conseqüente geração de valor. Nesse processo de ajuste estrutural foram apresentadas diversas propostas para regulamentar a autonomia universitária durante o governo FHC, inclusive procurando transformar as universidades federais em *organizações sociais*, como 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), convergente "com os interesses do Governo Federal", o que poderia significar efetivo recuo em relação à autonomia definida nos moldes do artigo 207 da CF 88.

As ações para transformar as universidades em *organizações sociais* apontavam, portanto, para uma anti-autonomia universitária que *obrigava*, por meio de um *contrato de gestão*, as instituições a cumprirem determinadas metas estabelecidas em uma 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 efetivaram inteiramente na gestão FHC. As universidades continuam, com raras exceções, a depender de definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo (caso das universidades do Estado de São Paulo que, por meio da vinculação orçamentária na Constituição Estadual, gozam de autonomia de gestão financeira).

O movimento de democratização do acesso a educação superior

A questão da democratização do acesso à educação superior é antiga no Brasil. Todavia, a partir de meados dos anos 1990, tornaram-se crescentes as ações e debates envolvendo a ampliação e a diversificação do sistema, evidenciados pela criação

dos cursos seqüenciais e de alternativas ao vestibular aberto pela LDB (Lei n. 9.394/96); pelo novo programa de crédito educativo (FIES); pela pressão exercida por grupos historicamente excluídos da educação superior – mediante movimentos pela isenção da taxa de inscrição para o vestibular e da experiência dos cursos pré-vestibulares alternativos –; e pela introdução do *sistema de cotas* para alunos negros e outros, oriundos de escolas públicas, como nova forma de acesso à educação superior.

Os dados educacionais dos anos 1980 e 1990 mostram relevante expansão do ensino fundamental, que em 2002 atingia 97% das crianças nas faixas etárias correspondentes, totalizando 35.150.362 matrículas e garantindo a quase universalização. O ensino médio contabilizou 8.710.584 matrículas em 2002 e cresceu 53% (1996-2002). 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 se vem sentindo a partir de 1995.

A ampliação significativa do ensino superior, já na segunda metade dos anos 1990, concentrou-se majoritariamente no setor privado. De 1.540.080 alunos matriculados em 1990, passamos a 3.030.754 em 2001. O número de vagas subiu de 502.784 em 1990 para 1.265.175 em 2001, com o setor privado dobrando a oferta no período; as instituições públicas federais e estaduais aumentaram em 41% e 54%, respectivamente, suas vagas. As instituições privadas possuíam 70% dos alunos matriculados em cursos de graduação e mais de 80% do total de vagas oferecidas em 2001².

Outro dado alarmante é a permanência da elitização e seletividade social e étnica no acesso ao ensino superior. Apesar do crescimento do número de estudantes nas universidades, não houve a incorporação dos estudantes menos favorecidos: “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). Assim, a expansão ocorrida na última década, sobretudo por meio do setor privado, não implicou aumento significativo da participação dos mais pobres no sistema: estudos recentes têm mostrado que a composição social do setor privado é mais elitista que a do ensino público.

O acesso à educação superior no Brasil sempre foi tema polêmico, confrontando, 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,

2. O número de candidatos também aumentou significativamente: 1.905.498 (1990) e 3.344.273 (1999).

representando aspirações de inserção profissional e ascensão por parte de largas camadas sociais.

Diante do quadro atual, em que bases se pode pensar o *direito de acesso ao ensino superior*? A questão da expansão das vagas disponíveis aparece como o aspecto mais recorrente das discussões. Entretanto, se for observado o crescimento do ensino superior privado, percebe-se que nele há vagas ociosas, apontando a necessidade de se debater também o financiamento e a permanência desses alunos, bem como o equilíbrio entre setor público e privado. Nessas grandes questões sobre a democratização da educação superior tem-se, ainda, 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 tais questões são contempladas na legislação brasileira e quais as experiências em curso que tentam respondê-las? (OLIVEIRA; MOEHLECKE; CATANI, 2003).

Do analisado tanto na legislação brasileira quanto nas ações do poder público e na sociedade civil, observa-se que o *direito de acesso ao ensino superior*, enquanto expansão e democratização desse nível, integra as diretrizes atuais. A ampliação da oferta e os mecanismos de seleção permanecem questões e desafios centrais; as maneiras como as políticas de educação superior estão se configurando trazem novas apreensões. A expansão e a massificação do ensino superior sem contrapartida de aumento dos recursos disponíveis e sem garantia efetiva da qualidade dos cursos deram o rumo das ações do Governo Federal na última década.

Oliveira, Moehlecke e Catani (2003) identificam ao menos três posturas no debate sobre a relação entre expansão e qualidade do ensino: uma sustenta existir uma seqüência quase lógica nesses movimentos que, primeiramente, garantiriam a expansão, para, em seguida, reivindicarem padrões idênticos de qualidade; outra entende que esses dois processos teriam de ocorrer simultaneamente; há, ainda, uma outra que dá especial ênfase à qualidade, a ponto de defender a restrição da expansão do sistema. São os embates entre tais posturas que movimentam as atuais ações em torno do acesso ao ensino superior. As mudanças oscilam entre a posição de fechamento de oportunidades de acesso – por meio da contenção do aumento das vagas e do fortalecimento da seletividade do vestibular, justificada pela preocupação com a qualidade do ensino – e uma posição de abertura – através da expansão das vagas e dos estabelecimentos e da flexibilização dos exames de ingresso. As forças atuantes nesse processo 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 consiste em estruturar um *sistema de educação* que integre as instituições públicas de ensino superior 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. Deve-se pensar em processos seletivos e de expansão do ensino superior que contribuam para a construção da educação pública e de uma sociedade efetivamente democrática, procurando romper com os fundamentos que favorecem a seletividade social e étnica.

É preciso reconhecer que a elevação da qualificação geral da população brasileira constitui aspecto basilar em uma sociedade e em uma economia baseadas cada vez mais na educação e no conhecimento. Coloca-se, portanto, o desafio de atender não somente às demandas econômicas e sociais heterogêneas por educação superior, mas também a necessidade de ampliar significativamente a produção de conhecimento que contribua para o bem-estar coletivo e para construção da sociedade futura.

○ 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.

As áreas de pesquisa e de pós-graduação estão submetidas a uma grande pressão externa, especialmente das agências financiadoras, avaliadoras e controladoras. 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 dessas agências. Uma delas é a redução dos recursos financeiros – bolsas e programas de apoio à pesquisa e à pós-graduação – como, por exemplo, os cortes orçamentários, reduzindo bolsas existentes ou impedindo a obtenção de novas, bem como os constantes embates com a Capes em torno dos recursos do *Programa de Apoio à Pós-Graduação* (Proap) – recursos fundamentais para a manutenção e funcionamento dos programas.

Outra forma de pressão, modeladora da área, deu-se por meio da criação, pela Capes, do *Programa de Estágio de Docência na Graduação*, 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 graduação, a Capes determina o cumprimento das seguintes diretrizes: a) o estágio é 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 de mestrado e de dois 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 questões inevitáveis: o estágio seria uma forma de melhor promover a formação dos pós-graduandos e de integrar a graduação à pós-graduação, como afirma a Capes, ou seria um paliativo à falta de professores nas universidades federais, devido à não-liberação de vagas para concurso público? Os recursos utilizados com o pagamento de professores substitutos diminuiriam com o programa de estágio?

Tais preocupações são compreensíveis: aumentou muito o contingente de *professores substitutos* contratados desde 1995 nas IFES, demonstrando a 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 grande a *tentação* de utilizar os bolsistas na docência, para que assumam integralmente algumas disciplinas.

O movimento na área de pós-graduação acontece quase sempre em 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 se fazer o jogo das forças de ajuste do setor.

Outro exemplo de *inovações* na área foi a criação dos chamados cursos de *mestrado profissionalizante*, 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.

Outro problema ligado às instituições de financiamento refere-se, em especial para as IES de menor porte e de menor capital científico-intelectual, à questão do *atrelamento da pesquisa à vocação e demandas regionais*. Agências como o CNPq e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) têm estabelecido prioridades de investigação e estratégias de financiamento que enfatizam o caráter regional, acarretando o atrelamento da pesquisa e da extensão a tais demandas. Tal modelo, evidentemente, atrai e seduz 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 o regional, levando a crer que a comunidade intelectual da maioria das universidades, em geral formada em diferentes e grandes centros de pesquisa, possui *capital intelectual* para sobrepujar as *amarras do regionalizante*.

Outra mudança significativa na área diz respeito à polêmica entre projetos de pesquisa individual *versus* projetos de núcleos/grupos de pesquisa. De um lado, as agências de fomento privilegiam o trabalho de grupos de pesquisadores por meio de diretórios de pesquisa, o que significa uma pressão externa para que os projetos sejam integrados, interdisciplinares e multidisciplinares³, o que reafirma a pesquisa individual. De outro, as universidades públicas exigem que os professores (mestres e doutores) com dedicação exclusiva estejam realizando trabalho de investigação.

A *Gratificação de Estímulo à Docência* (GED), nas IFES, caracteriza-se como instrumento de modelação das práticas e atividades docentes na área, sobretudo quanto à ampliação do controle. A GED deixou em segundo plano a pesquisa – dos 140 pontos previstos, 120 são obtidos apenas nas atividades de ensino: hora/aula – e, paradoxalmente, ampliou o poder das pró-reitorias de pesquisa e pós-graduação para cadastrar e estabelecer mecanismos de acompanhamento das atividades, projetos e produtos que são ou não avaliados pela GED. Ademais, implementa uma hierarquia de atividades⁴, funções e produtos de pesquisas que influenciam o comportamento, hábitos e atitudes dos professores, além de impulsionar disputa interna entre as áreas de atuação da universidade e dos docentes: ensino, pesquisa, extensão e administração. Essa problemática encontra-se amplamente ligada às pressões e às tensões existentes e às estratégias de consolidação, investimento e reconhecimento dos programas de pós-graduação. Na maioria das instituições verifica-se grande esforço da administração superior na implementação de mecanismos de informação e controle que permitam melhor gerenciar a área, objetivando: responder 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, pois há relativa autonomia dos programas *stricto sensu* após a aprovação pela Capes. Tal lógica tem sofrido alterações – nos últimos anos a agência buscou maior articulação com as

3. Ainda são poucos os projetos e atividades integradas ou interdisciplinares, embora seu número cresça rapidamente. Há consenso 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 projetos de grupos, como estão fazendo as agências de fomento, já que *as situações são as mais variadas*. Há áreas em que o trabalho individual é bem característico (caso da Filosofia). No outro 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.
4. Essa hierarquia segue o padrão de avaliação da Capes, que valoriza livros, capítulos de livro, textos completos em periódicos com corpo editorial e textos completos em anais de eventos científicos.

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 também criam obstáculos à gestão dos programas, uma vez que as especificidades e necessidades acabam, por vezes, não sendo consideradas.

A *eficácia dos meios* está na ordem do dia e parece tornar-se *meta comum*. A racionalização dos padrões de gestão indica, ao menos, duas finalidades: 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 melhor gerenciamento da área, fomentar políticas de consolidação e expansão dos programas, levando as instituições a se destacarem nesse campo da atividade acadêmica, constituindo *nova identidade*.

Externamente, as universidades vêm adotando a estratégia de buscar alternativas de financiamento e parcerias, em órgãos públicos ou privados; internamente, procuram organizar e fomentar a área, em especial grupos e núcleos de pesquisa. Além das estratégias e do empenho 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. Observa-se certo nível de improvisação de soluções ou mesmo de *inovações* que impulsionam a área e/ou conseguem promover a *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. Observa-se 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 debater urgentemente o processo de modelação e de controle em curso na área, 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?

Os primeiros gestos do MEC em 2003, na gestão do ministro Cristovam Buarque, indicaram preocupação no sentido de discutir o papel, a natureza e os compromissos q , ações e políticas de educação superior destacam-se:

- lançamento do Programa Universidade do Século XXI (meta do Plano Plurianual 2004-07);
- a publicação da Revista Universidade XXI;
- a criação da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (Portarias MEC/SESu n. 11, 28/04/2003 e n. 19, 27/05/03), que apresentou, em setembro de 2003, o Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), estabelecendo “bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior”;
- a criação, por meio de Decreto de outubro de 2003, de GT Interministerial para discutir problemas emergenciais das universidades federais⁵;
- a realização, pelo MEC/UNESCO, do *Seminário Internacional Universidade XXI – Novos caminhos para a educação superior: o futuro em debate*, de 25 a 27 de novembro de 2003;
- a divulgação, pelo Ministério da Fazenda, do documento *Gasto Social do Governo Central 2001 e 2002*, em novembro de 2003;
- a proposição do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior (MP n. 147, de 15/12/03), que institua o IDES (Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior): a partir de quatro pilares — processo de ensino, processo de aprendizagem, capacidade institucional e responsabilidade do curso e da instituição — o IDES permitiria diferentes formas de classificação;
- a publicação do Decreto n. 4.914, de 11/12/03, que amplia as exigências para criação e funcionamento de centros universitários (percentual do corpo docente em regime de tempo integral e comprovação do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão).

A preocupação em articular o sistema federal de educação superior com o *projeto de desenvolvimento cultural, econômico e social do País* reapareceu, com mais intensidade, maior detalhamento e maior vontade política com a entrada de Tarso Genro à frente do MEC, sobretudo porque a *reforma universitária* ou *reforma da educação superior* foi apresentada como uma prioridade daquela pasta.

A partir de 2004, com a chegada de Tarso Genro ao MEC, foram anunciados:

- *Programa Universidade para Todos*, que visa estatizar ou comprar vagas em IES privadas em troca de isenção fiscal⁶;

5. O documento “Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira”, apresentado por esse GT, divulgado inclusive pela imprensa, não foi assumido pelo governo Lula, apesar da participação de integrantes de várias pastas, incluindo o ministro da educação Cristovam Buarque.

6. Para uma crítica contundente a este programa, ver Silva Jr., Catani (2004).

- a criação, em fevereiro de 2004, de Grupo Executivo para promover a *reforma universitária*, por meio da elaboração de Projeto de Lei Orgânica do Ensino Superior, a ser encaminhado ao Congresso. Os temas definidos foram: papel das IES públicas e privadas, autonomia universitária, financiamento público e privado, acesso e permanência do aluno, estrutura e gestão, programa e conteúdos, avaliação;
- a modificação do projeto de avaliação e a aprovação da Lei nº 10.861, de 14/04/04, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)⁷;
- a elaboração de Projeto de Lei que reserva vagas (cotas) nas universidades federais para negros, alunos oriundos de escolas públicas e outros segmentos sociais;
- a divulgação, em junho de 2004, de princípios e diretrizes da reforma da educação superior.

Os discursos, os documentos, as ações e as políticas anunciadas, em 2003 e no primeiro semestre de 2004, se pautam por grande dose de ambigüidade: convivem, lado a lado, possibilidades significativas de mudança de rumo com propostas decunho neoliberalizante, consistindo em verdadeira contra-reforma da educação superior⁸.

Em que pese essa constatação, se analisarmos o diagnóstico e as proposições contidas no Plano de Governo Lula, certamente nos defrontaremos com uma nova lógica e perspectivas para a educação superior. O plano do governo, ao preconizar a ampliação dos recursos destinados à educação, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos (e de 0,6% no quinto ano), acena concretamente para a garantia do financiamento da educação nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

Quanto à educação superior, o plano propõe a ampliação do número de vagas e o incremento da oferta pública a 40% dos discentes desse nível de ensino; preconiza, ainda, como política efetiva, a garantia do acesso à educação a 30% da população com idade entre 18 e 24 anos, além de novos marcos de financiamento público, incluindo a revisão dos vetos do presidente FHC ao PNE, para elevar “os gastos públicos em educação em relação ao PIB”, a fim de que “sejam elevados para o mínimo de 7% no período de dez anos”. Tais sinalizações, em que pese a crise fiscal por que passa o Estado brasileiro, parecem indicar a possibilidade de um novo cenário para a educação superior, onde o processo expansionista se configura pelo estabelecimento de políticas que efetivem a expansão com qualidade social, especialmente a expansão pública articulada à implementação de novos

7. Ver, a respeito, o excelente artigo de Barreyro (2004).

8. Acerca da contra-reforma da educação superior, ver Leher (2004).

mecanismos de acesso e permanência da população historicamente excluída desse nível de ensino (DOURADO, 2003).

A implementação das políticas para a educação superior tem, contraditoriamente, ensejado poucas mudanças, nesse ano e meio de governo. Tal situação tem revelado o descompasso entre o preconizado no plano de governo e os limites para a sua efetivação. Tais limites devem-se, entre outros, à lógica macroeconômica adotada pelo Governo Federal, ao contingenciamento de recursos visando o pagamento da dívida, ao pagamento de contratos já estabelecidos para garantir a organicidade das políticas que traduziam a lógica vigente e pelo descompasso entre algumas ações das diversas secretarias e órgãos que compõem o MEC e que parecem não expressar uma organicidade das políticas, resultando, ao contrário, num cenário de pulverização das ações⁹.

Dentre as ações efetivadas para a educação superior merece particular destaque a designação da Comissão Especial de Avaliação, em abril de 2003, 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”¹⁰.

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).

9. É preciso destacar, ainda, a retrógrada posição do Ministério da Fazenda no documento *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*, que destaca os elevados gastos com educação superior na rede pública federal, a presença dos 10% mais ricos da população nessas instituições, além de sugerir a redução de recursos para as IFES e a ampliação dos recursos para o FIES.

10. A Comissão foi constituída por técnicos do MEC/SESu/INEP e por professores e representantes de outras entidades da área (ver Portarias MEC/SESu n. 11 e 19, respectivamente de 28/04/03 e 27/05/03). Essa Comissão produziu nova proposta de avaliação para a educação superior (Sinaes), não aprovada na gestão Cristovam Buarque, que encaminhou outro projeto ao Congresso. No início da gestão Tarso Genro a proposta do Sinaes foi retomada, em parte, dela decorrendo a aprovação da Lei n. 10.861, de 14/04/04, que instituiu o novo sistema de avaliação.

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 (Sinaes), entendendo-o como base para uma nova proposta de avaliação desse nível de ensino, pautada nos 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, se implementada, poderá trazer grandes alterações na concepção e na lógica das políticas de regulação e gestão para esse nível de ensino. Várias ações precisam ser redirecionadas nesse sentido, objetivando uma organicidade das políticas voltadas à garantia da educação como bem público e como um direito social básico. Nessa perspectiva, a derrubada dos vetos ao PNE se coloca como uma importante decisão política para garantir a retomada das bases e da lógica presente no Plano do Governo Lula.

Considerações Finais

As análises das bases que perpassam as políticas e os movimentos de alteração da educação superior na última década evidenciam os impasses e, conseqüentemente, as perspectivas que se apresentam em cada um dos movimentos de reconfiguração desse nível de ensino. As políticas implementadas na era FHC apresentam-se como um desafio para o governo Lula, no sentido da sua desconstrução e reconstrução, para colocar o sistema de educação superior em outra direção.

É fundamental recuperar a função civilizatória da educação superior e o papel da universidade, 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 e estabelecer, claramente,

outros horizontes para o financiamento da educação pública na educação superior e, conseqüentemente, para o seu papel social.

A questão central nesse processo é perceber que “a luta democrática e republicana está demarcada agora pela luta pelo Fundo Público”, como já foi discutido por Marilena Chauí e Francisco de Oliveira. Nesse sentido, o Fundo Público pode voltar-se mais efetivamente para o atendimento de demandas e carências da população em geral, ou pode atender 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 optar: financiam-se ações na linha que propicia a acumulação de capital, ou na perspectiva que favorece a reprodução e a emancipação crescente do trabalho.

Para Catani, Oliveira e Amaral (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 que os recursos financeiros pertencem ao Fundo Público e que o seu volume sujeita-se a tensões ideológico-econômicas. É necessário 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 vêm ocorrendo no campo da educação superior, sobretudo nas últimas três décadas¹¹.

A discussão acerca da utilização do Fundo Público ganha maior sentido ao compreendermos as profundas alterações que ocorreram (e continuam) na sociedade contemporânea, sobretudo as que dizem respeito não apenas à passagem do modo fordista/taylorista de produção para o paradigma de acumulação flexível, mas também 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-1945.

É fundamental, assim, aprofundar-se o debate acerca do financiamento público da educação superior brasileira e de seu papel social frente ao contexto econômico, político e cultural que se quer construir. A dialética mais geral da função do Fundo

11. A análise do PNE e dos vetos presidenciais a este indica a lógica política “privatista” do Estado no tocante às políticas de financiamento da educação, prevalecendo a paulatina desobrigação do poder público para a educação superior e, paradoxalmente, a defesa da expansão de matrículas centradas em um discurso de democratização do acesso e da naturalização da privatização.

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. É necessário demarcar, claramente, como vai se utilizar e distribuir a riqueza pública produzida e se estabelecer formas de controle institucionais desses recursos. Sem essa alteração no relacionamento Estado-educação superior pública torna-se impossível reverter o processo de privatização, mercantilização e “mercadorização” que pautou a reestruturação iniciada em 1995 e com forte continuidade nos dias atuais.

Referências bibliográficas

BARREYRO, Gladys Beatriz. *Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior*. Mimeo., 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes*. Brasília, 2003.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João F. de. *Educação Superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João F. de. As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) – 2001. *Pro-Posições*, Campinas, SP, vol.14, n.1 (40), 143-148, jan-abr/2003.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João F. de. A Gratificação de Estímulo à Docência (GED): Alterações no Trabalho Acadêmico e no Padrão de Gestão das IFES. In: DOURADO, Luiz F. e CATANI, A.M. (orgs.). *Universidade Pública: Política e Identidade Institucional*. Campinas, SP/ Autores Associados; Goiânia, Ed. da UFG, 1999.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João F. de. J. E.; AMARAL, N. C. O financiamento público da educação superior brasileira: mudanças e desafios. *RBPAAE – Revista Brasileira de Política em Administração Educacional*. Piracicaba, v.19, n. 2, p.221-242, jul./dez.2003.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João F. de; DOURADO, Luiz. 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.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João F. de; DOURADO, Luiz. F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, José, RISTOFF, Dilvo. (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, 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.

- CUNHA, Luiz Antônio. A volta do pêndulo. *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, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.
- DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. (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, Luiz F. Lula e a educação superior pública no Brasil. *Jornal O Popular*. 07.01.2003 (Seção Opinião).
- DOURADO, Luiz F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. *Revista Educação e Sociedade – n. 80*. Campinas, SP: Cedes, 2002.
- DOURADO, Luiz F. A interiorização da educação superior e a privatização do público. Goiânia: UFG, 2001a.
- DOURADO, Luiz F. 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.
- DOURADO, Luiz F.; CATANI, A.M. (orgs.). *Universidade Pública: Política e Identidade Institucional*. Campinas, SP/Goiânia: Autores Associados/Ed. da UFG, 1999.
- DOURADO, Luiz F.; CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J. F. de. *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo/Goiânia: Xamã/Alternativa, 2003.
- GENTILI, Pablo (Org.). *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, São Paulo: Cortez, 2001.
- LEHER, Roberto. Contra-reforma universitária do governo Lula: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais. *Margem esquerda: ensaios marxistas*. São Paulo: Boitempo Editorial, n. 3, p. 77-89, abril/2004.
- 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 F. de. *A reestruturação da educação superior no Brasil no processo de metamorfose das universidades federais: o caso da UFG*. 2000. Tese (Doutorado). FEUSP, São Paulo.
- OLIVEIRA, João F. de; MOEHLECKE, S. CATANI, A. M. *A educação como direito social: perspectivas de universalização do acesso ao ensino superior gratuito*. Mimeo., 2003.

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

SILVA JR., João dos Reis. *Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA JR., João dos Reis; CATANI, A. M. Com a bola quadrada: Lula enfrenta o jogo dramático do ensino superior brasileiro com a política pública do possível. *Revista Reportagem*, São Paulo, ano 5, n. 56, p. 43-45, maio/2004.

SILVA JR., João dos Reis; CATANI, A. M.; GILIOLI, Renato S. P. Avaliação da educação superior no Brasil: uma década de mudanças. *Revista Avaliação*, Campinas, SP, v. 8, n. 4, p. 9-29, dez-2003.

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, 2. ed., 2001.

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

SOUZA, Paulo Renato. Avaliação e Expansão do Ensino Superior. *Folha de S. Paulo*, 21 dez. 1999a.

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

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

TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas na República dos Professores*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.