



Educar em Revista

ISSN: 0104-4060

educar@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná  
Brasil

Michelotto, Regina Maria  
Políticas para a Educação Superior no Brasil, em fase de transição  
Educar em Revista, núm. 22, 2003, pp. 153-172  
Universidade Federal do Paraná  
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155017964009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Políticas para a Educação Superior no Brasil, em fase de transição

---

## *Policies for Superior Education in Brazil, transition stage*

Regina Maria Michelotto\*

### RESUMO

Este artigo apresenta um levantamento documental de políticas dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso para a Educação Superior, comparando-as com propostas de campanha do governo Lula a respeito desse tema. O objetivo é que a análise possa contribuir para o acompanhamento das políticas do atual governo e necessárias cobranças. As fontes foram as duas propostas de FHC: *Mãos à Obra, Brasil* (1994) e *Avança, Brasil* (1998) e o plano de campanha do governo Lula: *Plano de Educação: Uma escola do tamanho do Brasil* (2002). Outro texto básico para a análise foi o intitulado: *A Presença da Universidade Pública*, organizado pela Comissão de Defesa da Universidade Pública, instituída junto ao Instituto de Estudos Avançados (IEA), por solicitação do Reitor da Universidade de São Paulo, no início de 1998. Pretendeu-se analisar criticamente os documentos, apoiando-se, ainda, em encaminhamentos políticos que vêm sendo tomados nesses primeiros meses do novo governo, de forma a explicitar rupturas e continuidades de propostas.

*Palavras-chave:* políticas educacionais, Banco Mundial, universidades públicas.

\* Professora do Departamento de Planejamento e Administração Escolar do Setor de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, participante do Grupo de Trabalho – 11: *Política de Educação Superior* da Anped e membro do Projeto Integrado de Pesquisa *Universitas: A produção Científica sobre Educação Superior no Brasil*, do mesmo GT. rmmiche@uol.com.br

## ABSTRACT

This article presents a documental research related to policies for Superior Education adopted by the two Fernando Henrique Cardoso's governments, this material is compared to the same area proposal of Lula's presidential campaign. The objective is that this analysis can contribute to the attendance of the current government's politics and to necessary challenge. The sources are two FHC's proposals: "Hands to the Work, Brazil" (1994) and it "Moves forward, Brazil" (1998) and the plan presented in Lula's presidential campaign: "Plan of Education: A school of the size of Brazil" (2002). Other source is the text entitled: "Presence of Public University", that was organized by the Commission of Defense of the Public University, together to the Institute of Advanced Studies (IEA), for request of the Rector of the University of São Paulo, in the beginning of 1998. It intends to make a critical analysis of documents, at the same time that it is supported by political routes that have been taken on the first months of the new government, in way to show ruptures and continuities of proposals.

*Key-words:* education politics, World Bank, public universities.

No início deste novo século, as instituições de Educação Superior apresentam alguns pontos em comum quanto à problemática que enfrentam, uma vez que inseridas em um contexto de globalização, expõem as contradições que o permeiam. Trata-se de uma situação em que já se fazem possíveis: a democratização das vantagens que advém de uma importante ampliação das informações para o âmbito mundial, a socialização do conhecimento universal, trocas enriquecedoras de experiências e uma solidariedade que pode se estender aos mais longínquos recantos do planeta. Essa aspiração, entretanto, não encontra espaço de concretização face à configuração inerente à sociedade capitalista, geradora de desigualdades e injustiças. De fato, embora o atual nível de avanço científico-tecnológico permita redução de custos e disponibilize informações como nunca antes ocorreu na história, a ciência e a tecnologia chegam ao cotidiano das pessoas permeadas pelo objetivo de acúmulo de capital e pela desigualdade de condições de acesso, fruto da má distribuição de renda, mormente em situações como a do Brasil. Há que se ter em conta, também que as informações *globalizadas* são conduzidas por meios de comunicação, cujo caráter manipulador tem sido freqüentemente denunciado: "...estamos condenados a ver e nos informar de uma maneira única e extremamente limitada. (...). Todo jornal hoje tem um quê de CNN" (IANNI, 2003).

Nesse contexto, as instituições de Educação Superior são compelidas a direcionar suas atividades no sentido oposto ao da democratização e da socialização do conhecimento, sujeitando-se a fatores oriundos das políticas sociais e educacionais como um todo. A progressiva escassez de recursos públicos para a educação, que vem ocorrendo principalmente nos países periféricos do capitalismo mundial, é um desses fatores, o que as leva a ter que buscar recursos para sua manutenção. As desigualdades regionais complicam as condições de instituições universitárias, como as da América Latina, cujos países apresentam grande dependência das definições de ordem econômica e política, tomadas pelos representantes da hegemonia mundial, o que leva a Educação Superior a ter que se ajustar às determinações externas que impõem restrições a políticas de cunho social.

Mesmo sendo consideradas as diferenças entre as instituições, o que caracterizaria a *vocação* de cada uma, como tornou-se usual apregoar, estudiosos do tema enfatizam a meta comum, a ser alcançada: “Las IES podrán diferenciarse en el ‘qué’ y el ‘cómo’ del currículo, pero estarán unidas por el ‘para qué’ (...): promover el desarrollo sostenible del ser humano.” (HURTADO, 2003)

Tal objetivo, entretanto, não é o das agências financeiras internacionais que ditam orientações para as políticas dos países devedores, caso do Brasil, que ocupa uma posição de grande fragilidade nesse processo. Pode-se citar como fontes dessas diretrizes, como é do conhecimento geral, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Muitos países dependem de ajuda externa para o desenvolvimento das políticas de seus governos, motivo pelo qual recebem *orientações* dessas agências, inúmeras vezes colocadas como condição para o repasse de recursos. Quanto maior for o grau de dependência do país, obviamente mais incisivas serão as diretrizes, entre as quais constam também as que se referem às universidades.

Ianni chama a atenção para o fato de que o Banco Mundial é uma organização sistêmica, o que ele considera “...burra, porque supõe que o outro vai se ajustar aos comportamentos que são previstos por aqueles que estão tomando decisões,” e cita o malogro das intenções americanas na guerra do Vietnã como exemplo (IANNI, 2003).

O Banco Mundial aponta que os recursos encaminhados à Educação Superior “...à míúdo excedem em muito as subvenções outorgadas aos níveis primário e secundário” e que os estudantes do Ensino Superior pro-

vêm de famílias de maior poder aquisitivo. Tais argumentos são usados para indicar a urgência de se reorganizar a Educação Superior: “Por tudo isso se reconhece de forma generalizada a necessidade de se levar a cabo uma reforma integral do ensino pós-secundário.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. vii).

As diretrizes que o Banco indica para tal reforma podem ser sintetizadas nos seguintes pontos-chave:

- fomentar maior diferenciação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas;
- proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos e a vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;
- redefinir a função do governo em relação ao Ensino Superior; e
- adotar políticas que estejam destinadas, concretamente, a priorizar os objetivos de qualidade, adaptabilidade e equidade. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 17)<sup>1</sup>

O modelo econômico para o Brasil, em certa medida imposto, mas em outra, escolhido pelo governo anterior, tornou “...a Federação mais endividada, as contas externas mais vulneráveis, o empresariado nacional mais fragilizado, o desemprego mais acentuado e as perspectivas de recuperação mais distantes.” (MARTINS, 1998).<sup>2</sup> Foram medidas que visaram à redução de gastos sociais para garantir o pagamento dos juros da dívida externa. Como não poderia deixar de ocorrer, tais políticas afetaram e ainda afetam as universidades.

No presente momento, o Brasil vive uma situação de almejada mudança, fruto da eleição do governo que assumiu recentemente, cuja marca principal é ser oriundo das bases trabalhadoras do país. Entretanto, a situação de inserção na sociedade capitalista global não mudou e não pode ser desconsiderada a dependência brasileira em relação aos ditames da ordem econômica mundial, o que faz com que a tal mudança sofra inúmeras restrições. Constata-se, entretanto, nas propostas apresentadas pelo atual governo, durante a campanha presidencial, alguns sinais de ruptura. Serão apresentados, aqui, alguns deles no que diz respeito à Educação Superior.

1 Cf. também: FÁVERO (1997, p. 29); DIAS SOBRINHO (Rev. Avaliação, jul. 1996, p. 16); KUENZER (1997, p. 52).

2 Ives Gandra Martins, em 1998, presidia a Academia Internacional de Direito e Economia.

Assim, tomando como cenário esse contexto, o presente artigo se propõe a analisar alguns aspectos das políticas do governo Fernando Henrique Cardoso comparando-as com as propostas de campanha do governo Lula para a Educação Superior. O objetivo é que essa explicitação possa contribuir para o acompanhamento das políticas do atual governo e a cobrança da implantação das que reverterem o questionável direcionamento até aqui efetuado. As principais fontes das primeiras serão as duas propostas de FHC: *Mãos à Obra, Brasil* (1994) e *Avança, Brasil* (1998). Já o plano de campanha do governo Lula está no documento: *Plano de Educação: Uma escola do tamanho do Brasil* (2002). Sobre este, tem-se a informação de um participante da equipe que o elaborou, de que o texto que se encontra disponível é uma síntese do documento completo que ainda não foi socializado. Mas o que serviu a este artigo traz as principais propostas. Outro texto básico para a análise foi o intitulado: *A Presença da Universidade Pública*, organizado pela Comissão de Defesa da Universidade Pública, instituída junto ao Instituto de Estudos Avançados (IEA), por solicitação do Reitor da Universidade de São Paulo, no início de 1998.

Em conformidade com o momento atual do capitalismo, que potencializa a competição, mesmo a melhoria da qualidade da educação é considerada incremento da competitividade para os órgãos que têm o poder de decidir os rumos das nações. Em 1986, Durham, que fez parte do governo FHC, já havia declarado que: “Para o mal ou para o bem, teremos, doravante, que competir uns com os outros.” (p. 27)

O cunho mercadológico de tais orientações, que fomenta a competição entre as universidades, levou à criação, naquele governo, do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência – Pronex, criado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e incumbido de dar suporte continuado e adicional a “...grupos de pesquisa de alta competência, que tenham liderança e papel nucleador no setor de sua atuação.” (CUNHA, 1996, p. 326). Tal programa, administrado por uma comissão de membros do MCT e do Ministério da Educação e do Desporto (MEC), visou promover a destinação de mais recursos a um número pequeno de grupos, dentro de poucas instituições.

Essa política provoca basicamente dois problemas graves:

- institui um círculo vicioso, pois, dispondo de mais recursos, são sempre mais reforçados os mesmos grupos, das mesmas universidades e, por consequência, marginaliza a maioria das outras, que não consegue as mesmas oportunidades de crescimento; trata-se da falaciosa competição capitalista;

- incentiva a competitividade entre as universidades, defendida por muitos como a panacéia para a melhoria da qualidade do Ensino Superior. Porém, há que se considerar que, se de um lado a competição tem, de fato, a característica de fomentar melhoria, de outro, não ocorre apenas aumentando-se a qualidade, mas derrubando-se o competidor. Portanto, um sério risco dessa tendência para as universidades é a instalação do boicote de informações entre as instituições e, como consequência, cada uma delas ver nas outras temíveis competidoras, ao invés de parceiras solidárias no desenvolvimento do conhecimento. Além disso, competitividade pressupõe iguais condições no ponto de partida, sem o que é desleal. Ora, tais condições igualitárias, se não estão presentes na sociedade capitalista, também não estão nas universidades.

Na proposta do governo Lula não há menção ao Pronex nem a outro programa similar.

Os signatários do manifesto da Comissão de Defesa da Universidade Pública, entre outras coisas, firmaram posição sobre a importância da articulação entre ensino e pesquisa, bem como da pesquisa básica.

Sobre o tema dessa articulação, o governo anterior, por meio de seu Ministro da Educação, demonstrava a seguinte posição: a autonomia deveria levar cada universidade a definir sua vocação. Umas orientariam pesquisas e cursos de forma a vinculá-los à região, outras enfatizariam o ensino de graduação e outras ainda seriam líderes do sistema desenvolvendo pesquisas de ponta. “A cada um desses modelos deveria corresponder uma certa estrutura de gastos e um tipo de carreira dos professores e dos funcionários.” (SOUZA, 1996, p. 32). Para a manutenção da investigação científica, a idéia defendida foi a de se estimular a “...diversificação das fontes de recursos para a pesquisa, além de um esforço sistemático de parcerias com o setor privado.” (DURHAM, 1996, p. 65)

A posição defendida por esse governo implicava não considerar a indissociabilidade entre ensino e pesquisa: “Como assinala o documento preparado pelo MEC (...) a autonomia, alicerçada nos ideais de liberdade de pensamento e de crítica, não está necessariamente vinculada ao segundo princípio que a Constituição consagrou: a indissociabilidade entre ensino e pesquisa.” (SOUZA, 1996, p. 33). Afirmava o ministro que a defesa de tal indissociabilidade é histórica e visava à institucionalização da pesquisa em universidades formadas pela anexação de escolas superiores, que desenvolviam apenas o ensino.

Desconsiderando a importância da ampliação da investigação científica em um mundo de acelerado avanço nesse campo, o ministro criticava quem defende a articulação ensino/pesquisa, entendendo que estes não levam em conta a iniciativa privada, em cujas instituições a pesquisa é, às vezes, inviável pelo seu custo, que não pode ser coberto pela mensalidade dos alunos. (SOUZA, 1996, p. 33). Assim, o parâmetro da Educação Superior foi dado pela rede particular, o que se afigura como um retorno à ênfase na histórica faculdade só de ensino, há muito combatida.

O Artigo 207 da Constituição, que trata da indissociabilidade, foi analisado por DURHAM (1996, p. 60) no que se refere à relação ensino/pesquisa: “A se manter a atual injeção constitucional de indissociabilidade entre ensino e pesquisa como critério de definição do que seja universidade, é indispensável definir e valorizar outros tipos de instituições.” Já, em caso diverso, levando-se em conta a preocupação com a propalada falta de recursos das instituições particulares:

Se se optar por eliminar, como critério para o credenciamento de universidade, a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, haveria que se encontrar uma outra forma de valorizar e financiar as universidades de pesquisa. A solução, nesse caso, poderia residir num credenciamento adicional das universidades de pesquisa por parte do setor de ciência e tecnologia para obtenção de financiamento especial. (DURHAM, 1996, p. 61)

A idéia de o governo concentrar a pesquisa em poucas e privilegiadas instituições, podendo inclusive transferi-las do Ministério da Educação para o Ministério de Ciência e Tecnologia é, entretanto, contraditória à análise feita anteriormente pela própria assessora do MEC, quando, tecendo um histórico do incentivo à investigação científica, nas instituições superiores brasileiras, consagrado pela Lei de 1968, ratificou a importância da pesquisa não apenas no momento histórico em que foi defendida e legalizada, mas também nos dias atuais. Afirma Durham:



Mas, apesar do progresso ter sido lento e a pesquisa, assim como a pós-graduação, estarem concentradas em um número ainda reduzido de instituições (...), o resultado foi positivo, pois conseguiu-se estabelecer uma base de pesquisa científica que não se constituiria de outro modo e que se deve revelar de crucial importância nesta época de acelerada mudança tecnológica. (DURHAM, 1996, p. 43)

Portanto, também para essa professora, que foi assessora do MEC, a concentração da pesquisa em poucas instituições é criticável.

Há que considerar ainda uma outra sua afirmação, feita anteriormente: “O ensino de alta qualidade não se faz sem que a Universidade se transforme num centro de pesquisa – sem que deixe de ser um lugar de transmissão de conhecimento e se transforme num centro de apropriação das técnicas de produção de conhecimento.” (DURHAM, 1986, p. 27). Concorde, assim, que o ensino sem a pesquisa tem sua qualidade reduzida. Porém, ao tornar-se assessora e ideóloga do atual do governo, cuja orientação se fez no sentido oposto, visando à contenção de recursos, a mesma autora refez suas idéias a respeito, em conformidade com os planos governamentais:

A valorização excessiva da universidade de pesquisa e a concentração de incentivos nesse tipo de instituição têm prejudicado a adequada avaliação das diferentes funções do ensino superior e promovido a desvalorização de estabelecimentos voltados para a formação, tanto técnica quanto profissional, os quais poderiam atingir (e às vezes atingem) excelentes padrões de qualidade. (DURHAM, 1996, p. 45).

Dessa forma, as instituições que associam ensino e pesquisa constituiriam, em número restrito, as universidades. Mas deve haver uma gama de outras instituições, que poderiam, também, tornar-se centros de excelência em determinada área. (DURHAM, 1996, p. 34)

Sobre esse tema, a Comissão de Defesa da Universidade Pública, afirma que “a desigualdade no nível de pesquisa é, realmente, problema grave a exigir correção urgente. Tenha-se sempre presente, no entanto, que a correção, neste caso, deve ter como objetivo o aumento da pesquisa e não

seu abandono.” Assim, não torna clara sua posição sobre a democratização ou não a respeito do *locus* onde se desenvolveria a pesquisa: em todas as universidades ou em apenas algumas.

Em suas propostas de 1994, Cardoso demonstrou que a sua preocupação em relação às universidades públicas voltava-se principalmente para as federais e girava em torno de seus custos, que deveriam ser “racionalizados”, e da produtividade que “precisa aumentar” (p. 114). De fato, o documento *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo* (1994) inicia o tópico sobre o Ensino Superior, enfocando em vários parágrafos o seu custo e as medidas propostas para diminuí-lo.

Saviani, analisando o texto da nova LDB, Lei n. 9.394, promulgada em 20 de dezembro de 1996, levanta uma questão curiosa sobre a manutenção das universidades federais: chamando a atenção para o fato de que o dispositivo legal especifica que o Ensino Fundamental deve ser prioridade dos municípios e o médio, dos estados, esclarece que o superior não aparece entre as atribuições do governo federal. O autor pergunta: “Tal omissão estaria sinalizando para uma possível política da União de se desfazer das universidades federais ou, pelo menos, não priorizar o ensino superior?” (SAVIANI, 1997, p. 209).

A esse respeito, vale conferir a argumentação da Comissão de Defesa da Universidade Pública, instituída a partir da grande adesão dos mais conceituados estudiosos desse tema ao manifesto *Em defesa da Universidade Pública*. Essa Comissão empenhou-se em desmistificar o senso comum a respeito dos altos custos das instituições públicas, argumentando em longo texto e com dados detalhados, sua relevância para a sociedade e tecendo comparações com o custo da Educação Superior em outros países.

Universidades de alto padrão, aliando ensino e pesquisa, têm um custo elevado e são bancadas majoritariamente pelo poder público em todos os países, inclusive, ao contrário do que se propala, nos EUA, onde 80% dos jovens matriculados no Ensino Superior estudam em instituições públicas; nas melhores Universidades privadas, a pesquisa básica é sustentada pelo governo. É um investimento de altíssimo grau de retorno para o país. (JORNAL DA CIÊNCIA, 1998)

SAVIANI (1997, p. 2001), analisando a tendência do governo FHC de se eximir progressivamente da manutenção da educação, afirmou que

...a impressão que fica é que a solução das questões educacionais, em lugar de dever do Estado, como está inscrito em nossa Constituição, (...) estará afeta à boa vontade da população, sugerindo um regresso à época em que a educação, ao invés de responsabilidade pública, era considerada assunto da alçada da filantropia.

Com o progressivo corte de verbas, CUNHA (1996, p. 329) prevê que os Centros de Excelência, conforme manifestações a respeito, provocariam “...aumento da concentração dos recursos materiais e humanos no estado de São Paulo.”

Na crítica à idéia da criação de Centros de Excelência, convém expor a análise de totalidade da questão realizada por Kuenzer<sup>3</sup> quando expõe que, na fase atual, marcada pela globalização da economia, ao capital interessa maior difusão da ciência. Por isso, defende maior escolaridade para os trabalhadores das unidades produtivas, como requisito para que a empresa participe do comércio globalizado, de forma mais competitiva e, ao mesmo tempo, tenha a necessária flexibilidade para adequar-se às mudanças. Da mesma maneira, o mercado demanda outro perfil de consumidor para seus produtos o que, necessariamente, exige expansão da escolaridade. Contraditoriamente, os excluídos do emprego formal não prescindem da apropriação de conhecimento científico-tecnológico, caso pretendam assegurar alguma empregabilidade. Contudo, o domínio do conhecimento de ponta, bem como a competência em pesquisa, continuam restritos a poucos. Assim, o capital estimula a Educação Superior pela via de formas simplificadas e aligeiradas, na estrita medida de suas necessidades nesta etapa de desenvolvimento.

3 Cf. KEUNZER, A. Z. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. KEUNZER, A. Z. *As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos Desafios para a Gestão*. KEUNZER, A. Z. *Globalização e Universidade: novos desafios*.

Na proposta do governo Lula, os cortes orçamentários efetuados no governo anterior são demonstrados com números e criticados como algo que “compromete o presente e o futuro do sistema universitário brasileiro.” Na contrapartida, há a afirmação de que se “estimulará a qualidade do ensino, que também decorre de multiplicação dos investimentos no setor público...,” o que, embora não esteja expressado com a clareza desejada, permite inferir um compromisso com o aumento da destinação de verbas para as instituições públicas.

A proposta FHC, apenas nos itens em que trata de “uma nova política para o setor privado,” refere-se a “uma maior democratização do acesso” (CARDOSO, 1994, p. 115-116), levando à constatação de ter sido esta a via escolhida para a expansão do acesso à Educação Superior, o que os dados confirmam. De fato, o programa de governo Lula, que inicia com uma avaliação geral do quadro em que se encontra a Educação Superior, explicita:

O aumento no número de instituições nos últimos oito anos foi de 38%, mas o setor privado cresceu 51%. (...) As instituições privadas que em 1994 correspondiam a 74% do total, em 2000 já correspondiam a 85%. (...) Nesse período, as matrículas no setor privado cresceram duas vezes mais que as das estaduais e quase três vezes mais que as das federais.

A política de cortes de recursos das instituições públicas, que prejudicou não só a educação como a produção científica, não recebeu aprovação de Durham que, em 1996, era assessora especial do ministro da Educação e do Desporto:

...não se pode admitir que a ampliação do atendimento se dê exclusivamente por intermédio do setor privado, aumentando a iniquidade do sistema. Por essa razão, a solução para a questão dos custos do sistema não reside numa política de redução do montante do financiamento, mas na otimização dos recursos disponíveis e numa racionalização de gestão que permitam a expansão das matrículas, mantendo-se o atual nível de investimento público. (DURHAM, 1996, p. 53)

O programa Lula, tomando por base as denúncias acima apresentadas, propõe empenho na ampliação das vagas e matrículas na Educação Superior, ressaltando: “em especial nas públicas.”

Em seu plano para o segundo mandato, Fernando Henrique reconheceu a importância da expansão das vagas públicas, apresentando a meta de ampliação em quarenta por cento das matrículas do Ensino Superior federal. (CARDOSO, 1998, p. 129). Porém, como tal meta esbarrava nas políticas de retenção de recursos impostas pela equipe econômica, em resposta às diretrizes internacionais de ajuste fiscal, os líderes governamentais indicaram que tal objetivo podia ser atingido mediante três políticas principais a serem tomadas pelas universidades, eximindo, portanto, o Estado. São elas: a racionalização no uso das atuais verbas; a captação de recursos externos junto a órgãos públicos ou privados, bem como pela cobrança de taxas dos estudantes; o emprego de novas tecnologias em processos de educação à distância, inclusive na graduação. Este último item permitiu ao governo economizar, evitando a necessidade de ampliação física das universidades e a contratação de novos professores. Incluiu, porém, o risco da baixa qualidade do trabalho, além de se restringir ao ensino.

Sobre isso a proposta de governo Lula apresenta, em seu item 10: “Implantar de forma progressiva uma rede universitária nacional de Ensino Superior à distância, com *exigente padrão de qualidade*. [Sem grifo no original].

Já a questão da cobrança de taxas, aventada pelo governo anterior e, embora ainda não oficialmente, pelo atual, vem gerando intensas polêmicas. Foi orientação do Banco Mundial, em 1995, que essa arrecadação fosse implementada e progressivamente aumentada até a meta de 30%. Amaral fez um estudo revelador a esse respeito:

Atingir o nível de 30% do orçamento das instituições, provenientes de mensalidades significaria, no Brasil que, cada família, para manter um estudante, teria que pagar algo em torno de 22% da sua renda familiar, o que é um percentual absolutamente absurdo. Esse estudo não deixa dúvidas sobre a impossibilidade de se obter essa meta do BIRD em país em que a concentração de rendas é tão elevada. (1998, p. 37)

Resultou da discussão em torno desse tema um levantamento realizado pelas universidades públicas e organizado em âmbito nacional pela Associação Nacional de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior – Andifes, no final de 1997, a respeito do perfil socioeconômico dos alunos de graduação. A classificação seguiu as definições da Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado – Adipeme e revelou que a maioria dos estudantes provém da classe B (43%), sendo os demais assim provenientes: classe A (13%); classe C (31%); classe D (10%) e classe E (3%). Outro dado demonstra que 46% dos estudantes são egressos de escolas públicas e não freqüentaram cursinhos pré-vestibular. Quanto à condição de trabalhadores, a pesquisa revelou que 42% executam trabalho remunerado. O objetivo de tal levantamento foi demonstrar a problemática que envolve a cobrança de taxas dos alunos das universidades públicas e desmistificar o senso comum a respeito do assunto.

Por sua vez, a Comissão de Defesa da Universidade Pública discute a cobrança de mensalidades, demonstrando ser ela “matematicamente inviável”, acrescentando que “o custo da educação é distribuído pelas classes sociais por critérios estabelecidos não pela política educacional, mas pela política fiscal de cada país, e concluindo que, em caso de cobrança de mensalidades

Os raros estudantes realmente ricos pouco se importariam. Tendo escolhido a universidade pública unicamente pelo critério da qualidade, a questão da gratuidade não lhes afeta nem lhes afetaria. Já a classe média, sacrificada com as mensalidades do secundário particular, sofreria em dobro com as mensalidades da faculdade. Os verdadeiros sacrificados, no entanto, seriam os alunos pobres, justamente os mais inteligentes, persistentes e dedicados, os que venceram todos os obstáculos. (COMISSÃO..., [19–], p. 14)

Adequado a esse contexto e buscando enfrentar o problema da pressão pela ampliação das vagas, o governo FHC previu, também, “...a ampliação, diversificação e flexibilização das oportunidades de formação profissional.” (CARDOSO, 1998, p. 148). Propôs cursos de menor duração, pós-médio, certificações parciais, cursos sequenciais e modulados, cursos de aperfeiçoamento “...que permitirão uma expansão substancial da oferta, a um custo adicional razoável,” (CARDOSO, 1998, p. 127), o que indica atendimento à diretriz do Banco Mundial de criação de institutos profissionais,

politécnicos, colégios, cursos curtos e não presenciais, “menos dispendiosos para o Estado,” com ênfase, também, no fomento à iniciativa privada. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 17)

Essa política foi responsável, apenas em 95 e 96, pela apresentação, no MEC de 3.328 pedidos de autorização de criação de novos cursos de nível superior, tendência que se ampliou desmesuradamente nos anos seguintes. MORENO (2003) denuncia que a criação de Centros Universitários foi muito lucrativa para os estabelecimentos particulares, uma vez que, em apenas cinco anos, foram criados cerca de 70 deles, além de 998 novos cursos, que “se transformaram numa verdadeira confederação de indústrias.”

Durham já havia expressado uma considerável preocupação quanto a esse dado:

...é necessário estabelecer controles públicos sobre a qualidade do sistema, de forma a se evitar uma competição desenfreada, a qual, em lugar de promover uma melhoria de qualidade dos serviços educacionais, pode redundar numa guerra de preços e numa caça a candidatos que procurem facilidade na obtenção de diplomas e a deterioração das condições de trabalho do corpo docente, com claro prejuízo para o ensino. (1996, p. 66)

O problema foi acrescido pelo fato de que a maior parte dos pedidos destina-se à região Sudeste, onde, na época da análise da autora, já existia uma vaga para 1.3 egressos do ensino médio. (DURHAM, 1996, p. 66). É compreensível que a iniciativa privada, visando ao lucro, procure as regiões mais ricas, onde é mais fácil atrair candidatos capazes de arcar com os altos custos da Educação. Tal prática reforça a evidência de que a educação, no Brasil, está sendo entendida e vendida como mercadoria.

No que diz respeito à avaliação da Educação Superior, prevista nos planos FHC, tem-se a considerar que o desencadeamento do processo avaliativo não foi prerrogativa desse ou de outros governos, mas das universidades, que o iniciaram há mais de duas décadas. A avaliação das universidades brasileiras apresenta, portanto, um histórico, referente ao processo iniciado bem antes das exigências do governo FHC, embora esse tenha programado como uma das medidas a serem tomadas quanto ao Ensino Superior, “...implantar [sem grifo no original] um sistema de avaliação das universidades brasileiras.” (CARDOSO, 1994, p. 122).

Leite relata que: “No Brasil, a comunidade acadêmica das Universidades Públicas antecipa-se ao Estado, tomando a si a responsabilidade pela avaliação, negociando seus formatos e modos de participação.” (1997, p. 7).

De fato, em 1982, a Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior – Andes propôs uma avaliação institucional que foi encampada por algumas universidades e, após marchas e contra-marchas, contando com a participação de outras associações e fóruns de docentes e também com a aceitação pelo governo, acabou por gerar a institucionalização do Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub, no MEC, em 1993.<sup>4</sup>

A temática da avaliação – até então polêmica e que colocava as comunidades universitárias em posição de resistências – passava a ser, então, assumida autonomamente pelos Reitores, contribuindo decisivamente para a mudança da cultura institucional das universidades. (...) Em cada curso se examinam qualitativamente as relações corpo docente, discente, técnico administrativo, currículo, instalações físicas, laboratórios e bibliotecas e as relações de cada curso com a comunidade externa à Universidade. (TRINDADE, apud LEITE, 1997, p. 11).

A posição dos órgãos governamentais nesse processo, à época, recebia a crítica de Leite:

O Estado age como colonizador, impondo seus decretos, criando Secretarias de Avaliação, comissões de elaboração de provas e avaliação de exames. Por outro lado, acolhe o PAIUB, destina recursos e mantém em funcionamento um Comitê Assessor PAIUB em diálogo com a ANDIFES e as demais associações. Mostra-se ambíguo, porém, burocrata por excelência, resolvendo no papel e na avaliação de resultados, os históricos problemas do ensino superior brasileiro. (1997, p. 13 )

4 Cf. LEITE (1997).



No governo FHC, a avaliação se restringiu a uma discutível mensuração de resultados e produtos finais, objeto de críticas bastante conhecidas. A proposta de governo Lula, por sua vez, reforça a necessidade da “permanente avaliação das IES públicas e privadas para melhoria da gestão institucional e da qualidade acadêmica...” No item 12, compromete-se a “Rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos – ENC ou Provão – e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, de experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub).”

Seguindo essas indicações, algumas universidades já se mobilizam para reiniciar o processo avaliativo. É o caso da Universidade Federal do Paraná que já criou um comitê para isso e realizou seminários sobre o tema, sendo um internacional sobre como, em tais seminários, tem sido reafirmada a importância que teve o Paiub no histórico da avaliação institucional, infere-se (e defende-se) que o sistema avaliativo pretendido seja bem mais amplo do que ocorreu no governo anterior.

Outro tópico destacado pelo governo anterior foi a autonomia para as universidades. O ministro Paulo Renato Souza a defendia com o seguinte argumento, que indica a concepção de autonomia implícita: “...as instituições federais não gozam de qualquer autonomia administrativa e financeira (...) sendo esta a causa principal de seu elevado custo e da ineficiência que se observa no sistema.” (SOUZA, 1996, p. 31). Assim, o que acabou sendo implantado foi um sistema *autônomo* de as universidades buscarem por si próprias complementar seu sustento. Tal política gerou uma desenfreada venda de serviços dentro das instituições públicas, que dificilmente poderá ser freada.

Quanto à rede privada, a idéia foi proporcionar autorização *mais livre* para cursos, reservando o *controle prévio* apenas para os cursos da área da Saúde, do Direito, da Pedagogia e das Engenharias. A autonomia para criação de cursos seria facilitada pela criação dos Centros Universitários, previstos na legislação complementar à LDB. (SOUZA, 1996, p. 33).

Convém, entretanto, reproduzir o alerta da própria assessora do MEC, na mesma época: “A autonomia não pode se constituir como um mecanismo pelo qual a União procura se desonerar de um gasto que considera excessivo, repassando os problemas para as próprias instituições.” (DURHAM, 1996, p. 67). Entretanto, foi possível constatar, em uma análise de totalidade das políticas implantadas por FHC que, quando tratou da autonomia universitária, foi essa a concepção dada ao tema.

Já no plano de governo Lula, esse tema é abordado no item 4 das propostas, da seguinte forma: “Promover a autonomia universitária nos termos constitucionais, vinculando-a à democracia interna, baseada na tomada de decisões por órgãos colegiados representativos e no controle social mediante mecanismos abertos de prestação de contas e de avaliação institucional.” Infere-se uma intenção de reversão do processo avaliativo vigente, na busca de torná-lo amplo e democrático.

Sintetizando-se, portanto, os pontos até aqui expostos das políticas governamentais para as universidades brasileiras do governo Fernando Henrique Cardoso, constata-se que elas se apoiaram na contenção de gastos do poder público e no conseqüente incentivo à participação de recursos privados.

Tais políticas mergulharam a universidade brasileira em uma situação que foi definida por vários críticos como de *sucateamento*.

Ristoff, em recente análise publicada pelo Jornal da Ciência da SBPC, expondo o que chama de “O custo Paulo Renato”, descreve a herança que o atual governo recebeu, no que diz respeito à Educação Superior:

...a educação superior brasileira, a partir de 95, adquire fineza de definição na vulgarização do sentido de Universidade; na privatização do sistema; no desinvestimento programado nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES); no crescimento da exclusão no acesso às IES públicas; no desrespeito à Constituição no que se refere à autonomia das Universidades e à democracia interna; no crescimento desenfreado de cursos endogênicos de pós-graduação; na privatização do espaço público, através das funções de apoio; no desmantelamento dos processos de avaliação institucional; no aligeiramento da graduação através de cursos seqüenciais; entre outros (RISTOFF, 2003).

Esse autor denuncia o decréscimo, comprovado pelos dados das IFES do ano 2000 em relação a 1995, no número de docentes, servidores, orçamento do pessoal ativo, verba de capital e verba de manutenção. E conclui:

Se considerarmos que, no mesmo período, as IFES acrescentaram aos seus cursos de pós-graduação 67.974 alunos e aos de seus cursos de graduação outros 103.633, entende-se melhor por que o MEC alardeou eficiência e aumento de produtividade enquanto professores se dizem assoberbados e buscam guarida junto às fundações de apoio, tentando garantir complementação salarial, compra de equipamentos e livros e reformas em seus espaços de trabalho. (...) Possuidores de conhecimento altamente especializado e, portanto, negociável no mercado, os docentes oferecem consultorias, assessorias e um número cada vez maior de cursos pagos (RISTOFF, 2003).

Também a Comissão de Defesa da Universidade Pública apresenta denúncias. Argumentando sobre a importância das instituições públicas, embora sem “desqualificar o ensino superior particular, mesmo porque são complementares e sua convivência no Brasil já tem se mostrado mutuamente proveitosa (...além de que) já se tornaram presença irreversível no ensino brasileiro” (1998, p. 9) cita que apenas 34% dos estudantes estão em instituições públicas.

Para o renomado sociólogo Octavio Ianni, esse foi “...um processo de satanização da universidade, de destroçamento do ethos acadêmico humanístico, que ocorreu no interno de uma avassaladora reforma do Estado.” (1997, p. 30)

Mesmo Giannotti, em geral defensor do governo FHC, nesse tema não compactuou com ele. Ao invés, afirmou que “...o que está acontecendo com a Universidade brasileira é um desastre, pois está sendo ameaçado seu processo de constituição.” Para ele, o MEC se equivocou “...ao ter aceito uma política de arrocho imposta pela equipe econômica, sem atentar para os efeitos desastrosos na ponta da rede.” (JORNAL DA CIÊNCIA, 1998, p. 4)

Educadores envolvidos com essa problemática têm, assim, pela frente, o desafio de manter presença nas discussões sobre a Educação Superior, acompanhando e analisando o novo caminho a que ela poderá ser conduzida.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, N. C. *Gestão financeira de Universidades Públicas*. Goiás, 1998. Texto fotocopiado.
- BANCO MUNDIAL *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. EUA, 1995. Texto fotocopiado.
- CARDOSO, F. H. *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília: [s. n.], 1998.
- \_\_\_\_\_. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Brasília: [s. n.], 1994.
- COMISSÃO DE DEFESA DA UNIVERSIDADE PÚBLICA. *A presença da Universidade Pública*. Texto fotocopiado.
- CUNHA, L. A. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1997. (Questões da Nossa Época, n. 63)
- \_\_\_\_\_. Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária? *Educação & Sociedade*, ano 17, ago. 96.
- DURHAM, E. A Universidade e as demandas da sociedade. *Educação Brasileira*, ano 8, n. 17, 1986.
- \_\_\_\_\_. Subsídios para discussão da avaliação do ensino superior. *Infocapes*, Brasília, v. 4, n. 4, 1996.
- GIANNOTTI, A. Diálogo já, MEC - Professores. *Jornal da Ciência*, p. 4, 1 maio 1998.
- HURTADO, Z. La universalidad de la universidad como factor del desarrollo humano sostenible: Algunas contradicciones a superar en nuestra región latinoamericana. *OEI - Revista Iberoamericana de Educación*. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/revista/deloslectores/401Hurtado.PDF>> Acesso em 24 fev. 2003.
- IANNI, O. *Entrevista para o Jornal da Ciência*. 18 abr. 2003.
- \_\_\_\_\_. A visão mercadológica do governo e o distanciamento da sociedade. *Universidade e Sociedade*, ano 7, n. 12, fev. 1997.
- KUENZER, A. Z. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1997. (Questões da Nossa Época, n. 63)
- LEITE, D. Avaliação e tensões: Estado, universidade e sociedade na América Latina. *Revista Avaliação*, Unicamp, v. 2, n. 1, mar. 1997.

MARTINS, I. G. S. Um modelo econômico duvidoso. *Jornal Folha de São Paulo*, 24 nov. 1998. Caderno 1, p. 3.

MORENO, J. B. MEC discute destino de centros universitários. *Jornal da Ciência (SBPC)*, 27 jan. 2003.

RISTOFF, D. I. O Custo PR (Paulo Renato). *Jornal da Ciência (SBPC)*, nov. 2003.

SAVIANI, D. *A nova Lei da Educação*. 3. ed. Campinas: Ed. Autores Associados, 1997.

SILVA, L. I. L. da. *Plano de educação: uma escola do tamanho do Brasil*. Disponível em: <[www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp](http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp)>

SOUZA, P. R. Por uma nova Universidade. *Infocapes*, Brasília, v. 4, n. 4, 1996.

TRINDADE, H. A avaliação institucional das Universidades Federais: resistência e construção. *Revista Avaliação*, Unicamp, ano 1, n. 1, jul. 1996.

Texto recebido em 10 ago. 2003

Texto aprovado em 03 out. 2003