

NOTAS SOBRE A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DOS GOVERNOS DA DÉCADA DE 2000

Sidarta Sória e Silva¹

Darcilene Cláudio Gomes²

RESUMO

Houve significativas mudanças no ensino superior no Brasil nas duas últimas décadas, desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996. Diferentes razões atuam nas mudanças. Além da LDB, deve-se considerar o crescimento do ensino superior privado, estimulado desde o governo FHC, e as políticas implementadas pelo Governo Lula. O objetivo deste trabalho é estudar este processo de transformações, no que foram analisadas algumas políticas, notadamente as que teriam tido maior impacto na configuração do ensino superior. Entre as conclusões do artigo, destaca-se o fato de que o atual sistema de ensino superior brasileiro representa um hibridismo, resultante da combinação de políticas dos governos FHC e Lula. A elevação do ritmo de trabalho planejada sob FHC levava em consideração o desmantelamento do tripé ensino-pesquisa-extensão - e o produtivismo acadêmico se abateria sobre uma classe já fragmentada por especializações. Sob Lula, manteve-se o tripé, mas não se rediscutiu o movimento de reenquadramento das atividades docentes pela lógica do produtivismo acadêmico. O resultado foi a continuidade do trabalho docente nos três pilares (mais a gestão acadêmica), mas em volume e intensidade sensivelmente ampliados pela lógica produtivista.

PALAVRAS-CHAVE

Ensino superior. Políticas educacionais. Atividades docentes.

¹ Professor do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco e doutor em Sociologia pela Universidade de Campinas.

² Pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco e doutora em Economia pela Universidade de Campinas.

INTRODUÇÃO

Houve significativas mudanças no ensino superior no Brasil nas duas últimas décadas, desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, até as novas políticas para o ensino superior no Governo Lula.

Diferentes razões atuam nas mudanças. Além da LDB, deve-se considerar o crescimento do ensino superior privado, estimulado desde o governo FHC, e as políticas implementadas pelo Governo Lula (PROUNI, Lei de Inovação Tecnológica, SINAES, EaD, REUNI). Ademais, a adoção de novas formas de gestão do Estado, consubstanciadas pela reforma administrativa, também impacta nas universidades, pois há no governo FHC um contingenciamento de pessoal e de recursos para custeio. Todos estes fatores rebatem nas instituições de ensino superior, públicas e privadas, em especial nas instituições federais de ensino superior (IFES), as quais conheceram, durante os anos 1995 a 2002, várias alterações no padrão de financiamento estatal das atividades nelas desenvolvidas.

O objetivo deste trabalho é lançar algumas luzes sobre este processo de transformações. Para tanto, optou-se por analisar algumas das políticas, notadamente as que teriam tido maior impacto na configuração do ensino superior.

Neste sentido, o trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte fará um breve resgate da evolução histórica do sistema de ensino superior no Brasil, com destaque para as linhas do sistema iniciadas pelo Estatuto das Universidades de 1931, impostas pela reforma universitária de 1968 e pelos parâmetros sugeridos pela Constituição de 1988.

A segunda parte versará sobre o contexto político e econômico na década de 2000, no qual os governos federais do período – três governos sucessivos do Partido dos

Trabalhadores – buscam realizar, no plano econômico, aquilo que passou a ser conhecido como o “novo desenvolvimentismo”. Este termo passou a referir-se a uma tentativa dos governos petistas em interromper a lógica liberalizante seguida pelos governos da década de 1990, que se refletia, no caso do ensino, na busca pela restrição do sistema público de ensino superior em favor da expansão do sistema privado.

A terceira parte trará os elementos fornecidos em âmbito internacional – particularmente aqueles correspondentes à elaboração de reflexões por parte de agências multilaterais. Tais reflexões tornar-se-ão, em grande medida, referências a inspirarem movimentos de reforma nos sistemas de ensino superior de países diversos, entre os quais o Brasil.

A quarta parte, por sua vez, traz alguns elementos para a caracterização do ensino superior brasileiro nos anos 2000. Para isso, é feita também uma recuperação dos traços do ensino superior nacional tal como configurado na década anterior, por obra dos governos de Fernando Henrique Cardoso. E, a seguir, o diagnóstico feito pelo novo governo Lula, bem como suas políticas de reforma.

Finalmente, na quinta parte será feita uma análise do sentido adquirido pelo ensino superior brasileiro, em especial sua dimensão público-estatal, após as políticas implementadas pelos governos federais da década de 2000. Será enfatizada uma reflexão acerca dos elementos de continuidade e de descontinuidade das políticas, em relação aos governos anteriores.

1. Breve histórico de evolução do sistema de ensino superior brasileiro

O ensino superior brasileiro origina-se tardiamente, inclusive em comparação com outros países latino-americanos. Os primeiros cursos superiores são criados na Bahia e

Rio de Janeiro, no início do séc. XIX, nas áreas de medicina, direito e engenharia. Apenas em 1920 nascerá uma universidade autêntica, a Universidade do Rio de Janeiro, a partir da reunião das escolas de medicina, politécnica e direito (CUNHA, 2007).

A institucionalização da universidade brasileira ocorrerá a partir da Era Vargas, quando, na gestão do Ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos, publica-se o Decreto 19.851/1931, que institui o Estatuto das Universidades Brasileiras. Nos anos 30, com o surgimento da Universidade de São Paulo (1934) e da Universidade do Distrito Federal (1935) – esta última será absorvida pela Universidade do Brasil em 1939 –, inicia-se o processo de reorganização do campo universitário brasileiro, até então centrado principalmente na pulverização de cursos isolados e no ideal profissionalizante (CUNHA, 2007). Nos vinte anos seguintes haverá uma acelerada expansão da educação superior nacional, na forma do aumento significativo do número de matrículas e de instituições universitárias, correndo em paralelo com a crescente federalização das universidades (ARRUDA, 2011).

As linhas mais gerais do campo da educação superior brasileira surgem a partir da Lei 5.540/1968, a qual, em pleno regime ditatorial, institui a Reforma Universitária. Um dos sentidos fundamentais da reforma era o de encaixar a universidade no esforço pelo desenvolvimento econômico, e, para tanto, de pautá-la na racionalização, eficiência e produtividade. A Lei, não obstante limitar a universidade através de instrumentos autoritários próprios do regime militar, apresentaria alguns avanços significativos, entre os quais o reconhecimento da autonomia didático-científica, disciplinar, financeira e administrativa da universidade (ARRUDA, 2011).

Weber (2000) reconhece outros aspectos positivos, como a iniciativa de se associar ensino, pesquisa e extensão, além da instituição da pós-graduação *stricto sensu*.

Para Sguissardi (2004) a Reforma Universitária estabeleceu os seguintes aspectos práticos: associação obrigatória entre ensino e pesquisa; fim da cátedra vitalícia; criação do regime departamental; estruturação da carreira docente; matrícula por regime de créditos; orientação pela qual a educação superior fosse ofertada predominantemente em universidades, e apenas excepcionalmente em instituições não universitárias. Não obstante, o regime militar favoreceu a expansão do ensino superior privado (ARRUDA, 2011).

Com a redemocratização e, a seguir, a promulgação da Constituição de 1988, o ensino superior recebe atenção da Lei Magna na forma do artigo 207, que destaca a autonomia financeira, didático-científica, administrativa e patrimonial, reforçando também a ideia da universidade como locus de pesquisa, ancorada no tripé ensino, pesquisa e extensão. Ainda que o ensino superior privado respondesse pela maioria das vagas, centrou-se nas universidades públicas o arranjo supracitado (VIEIRA, 1991).

Em relação à carreira docente, as pressões oriundas do movimento sindical docente ajudaram na consecução do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE), que foi instituído em 1987. O PUCRCE apontava no sentido da consolidação de uma carreira única para os docentes das universidades federais, estabelecendo fatores como a isonomia salarial, critérios determinados de ingresso (concurso público de provas e títulos) e de promoção e ascensão (tempo de serviço, titulação e desempenho) (GOMES et al., 2012).

Na década de 1990, com sucessivos governos impondo uma agenda liberalizante de reforma do Estado, o ensino superior público acaba incluído no processo de ajuste fiscal, enquanto a educação superior passa a ser considerada como bem econômico de caráter privado, ou seja, um serviço passível de comercialização (ARRUDA, 2011). O

ensino superior privado é grandemente enfatizado, expandindo-se de modo significativo, e as universidades públicas permanecem estagnadas, enquanto o movimento sindical docente fazia frente contra uma situação que, na prática, implicava em um lento desmantelamento das IFES.

O esgotamento das forças políticas que então se empenhavam no projeto liberalizante vigente na década de 1990, abrirá um novo capítulo na questão do ensino superior brasileiro, bem como do contexto social, político e econômico no qual aquele se inscreve.

2. O contexto político-econômico nos anos 2000: o novo desenvolvimento

O retorno do desenvolvimento se insere em uma conjuntura de relativo desgaste de políticas que apontavam na direção de uma maior liberalização da economia, com o Estado limitado à condição de regulador discreto das relações econômicas e o mercado sendo valorizado e fortalecido em sua aspiração por maior liberdade econômica. Contra esta visão, ao Estado deveria ser restabelecida sua vocação de vetor central do desenvolvimento econômico, ideia esta tecida a partir do pressuposto de que não haveria possibilidade de crescimento e desenvolvimento sem um Estado forte.

Espelhando tal postura, em seu programa de governo de 2002 a candidatura Lula apresentava-se como uma alternativa de oposição às gestões “liberalizantes” anteriores. Estas teriam sido pautadas pelo descontrole dos fluxos de capitais e pelo déficit de planejamento estratégico, expressando a fragilização do Estado. No lugar disso, a candidatura petista prometia “uma nova concepção de planejamento e desenvolvimento”, com o governo retomando o papel do Estado no planejamento estratégico do desenvolvimento e da regulação do mercado: “o Estado não pode limitar as suas ações a

administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, [o que] implica reativar o planejamento econômico” (PT, 2002, p. 32).

Contudo, analisando tanto algumas políticas públicas do governo Lula quanto a literatura produzida sobre o novo desenvolvimentismo, tem-se que, a despeito do “retorno” do Estado interventor e desenvolvimentista, ele não se confundiria com o antigo desenvolvimentismo (que, na América Latina, foi construído em referência à perspectiva cepalina). A literatura especializada no tema sugere a existência de diferenças importantes entre o antigo e o novo desenvolvimentismo. De modo sumário, aquele baseava o crescimento na substituição de importações; propunha um papel central do Estado na obtenção de poupança forçada e nos investimentos; colocava a centralidade da política industrial e no protecionismo comercial; seria flexível em relação a déficits orçamentários e na tolerância à inflação (SORIA, 2013).

Em contraste, o novo desenvolvimentismo buscaria o crescimento na combinação entre exportações e fortalecimento do mercado interno; a política industrial seria subsidiária ou mesmo residual; a competitividade internacional deveria ser perseguida por instrumentos indiretos, como a política cambial; o papel do Estado se restringiria à coordenação e criação de oportunidades de investimento e na redução de desigualdades econômicas, com prioridade para a distribuição; não haveria complacência com a inflação; e os déficits fiscais seriam rejeitados, através da busca por políticas fiscais responsáveis (SORIA, 2013).

Bresser-Pereira (2011) situa o novo desenvolvimentismo como um ideário político e macroeconômico situado *entre* o velho desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. Por

sinal, é recorrente, entre os que refletem sobre o novo desenvolvimentismo, uma propensão a não se descartar totalmente os elementos do ideário liberalizante (SORIA, 2013).

A razão pela qual isso ocorreria é que o lugar do novo desenvolvimentismo – situado *entre* o ideário liberalizante e o velho desenvolvimentismo – deveria conferir-lhe a capacidade de ser um corpo articulado de políticas econômicas capaz de superar o velho nacional-desenvolvimentismo. Não obstante, a superioridade do novo desenvolvimentismo em relação ao velho se daria mediante o reconhecimento da validade de certos elementos oriundos do ideário ortodoxo ou liberalizante. “Situar-se *entre*, neste sentido, implica em admitir alguns acertos teóricos da ortodoxia liberalizante, o mesmo ideário reputado como insuficiente ou fracassado, pelos resultados que almejava e não alcançou” (SORIA, 2013, p. 461).

O governo Lula – ou os governos petistas ao longo das décadas de 2000 e 2010 – é reputado por muitos analistas (e não raro pelos próprios membros do governo) como sendo a administração que marcou o retorno do desenvolvimento – na conjuntura atual, como novo desenvolvimento. Este, como a breve abordagem anterior indicou, a despeito de invocar a recuperação do Estado e de sua importância na retomada do desenvolvimento, não implica em uma crítica da esfera do mercado e tampouco de alguns princípios e mecanismos legados pela ortodoxia convencional. Pelo contrário, aceita a validade destes, bem como da importância de um mercado forte. Nestes termos, bem como premidos por determinadas e incontornáveis circunstâncias, os governos dos anos 2000 encaminharão suas políticas relativas à educação superior.

Antes, porém, de se chegar às políticas voltadas para o ensino superior brasileiro na década de 2000, cabe levantar outra ordem de influências sobre o tema da reforma da educação superior, o contexto internacional e sua influência.

3. A influência do contexto internacional sobre a reforma do ensino superior

Não apenas no Brasil o campo da educação vem sendo objeto de discussão e de reforma. Para Arruda (2011), a propagação de influências externas adviria de duas formas: a primeira, através de redes políticas e sociais envolvidas na circulação de ideias, incluindo-se aí trocas de experiências e de “soluções” no meio acadêmico; e a segunda, por meio de recomendações ou diretrizes emanadas de agências multilaterais.

Instituições como o Banco Mundial, a OCDE, a Unesco e o Fundo Monetário Internacional (FMI) buscam influenciar as políticas nacionais de ensino (MAINARDES apud ARRUDA, 2011). Esta influência manifesta-se seja por referências discursivas (documentos, estudos), seja pelo financiamento de projetos ou programas junto a instituições de ensino e governos.

Podemos considerar como publicações-chave os documentos La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia (Banco Mundial, 1996); Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação (Unesco, 1998); Construir Sociedades de Conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria (Banco Mundial, 2003). Outra referência global que merece destaque é a Declaração de Bolonha – Declaração conjunta dos Ministros de Educação Superior (1999), que inaugura o chamado Processo de Bolonha (...). (ARRUDA, 2011, p. 95).

Entre estes, merece destaque a publicação do Banco Mundial (Bird) intitulada “Enseñanza Superior...” (BANCO MUNDIAL, 1996). A partir da análise do que entende serem os fatores de crise do ensino superior, a publicação sugere quatro linhas de ação a serem contempladas em uma reforma: 1) diversificação institucional; 2) diversificação dos financiamentos das instituições de ensino superior; 3) redefinição da função do governo; e 4) o enfoque na qualidade, adaptabilidade e equidade. Os parágrafos seguintes foram feitos a partir da pesquisa de Arruda (2011).

1) Diversificação institucional. Para o Bird, o modelo tradicional de universidade – modelo humboldtiano³ – não seria apropriado para os países em desenvolvimento, por ser caro demais e também por não atender prioritariamente ao propósito de formar e qualificar força de trabalho para o setor privado. Recomenda-se, no lugar daquele modelo, o desenvolvimento de centros universitários, mais sensíveis às necessidades do mercado de trabalho pois que centrados na dimensão do ensino.

2) Diversificação do financiamento das instituições de educação superior estatal e adoção de incentivos para melhoria de seu desempenho. Esta recomendação sugere que sejam mobilizados outras fontes de receita, como pagamento de mensalidades, recurso público condicionado a critérios de desempenho, atividades geradoras de recursos, como consultorias.

3) Redefinição da função do governo. Em vez de controlador direto o governo deveria supervisionar o sistema, estabelecer marcos regulatórios para o setor, fomentar a autonomia administrativo-financeira das IFES, e instituir critérios de avaliação e fiscalização do desempenho das instituições públicas e privadas de ensino superior.

4) Enfoque na qualidade, adaptabilidade e equidade:

A prioridade de reforma deve estar associada à melhoria da qualidade da educação superior e a investigação; vinculação da educação superior visando produzir as qualificações exigidas por uma economia de mercado; maior equidade como forma de promover o crescimento econômico, justiça e estabilidade social; controle do acesso a educação superior pelo governo com base em critérios e seleção eficiente e equitativa (ARRUDA, 2011, p. 97).

³ O modelo humboldtiano recebe este nome por causa de Wilhelm von Humboldt, fundador da Universidade de Berlim no século XIX. Nele, a dimensão da pesquisa e do conhecimento é levada para a universidade, integrando-se com a dimensão do ensino. Até então as universidades concentravam-se na esfera do ensino, enquanto a pesquisa e inovação eram realizadas em centros específicos para tanto.

As propostas do Banco Mundial destinam-se mais fortemente para os países em desenvolvimento, dada a necessidade, nestes, de se realizar ajustes fiscais. O diagnóstico do Banco ressaltaria ainda os seguintes elementos a serem contemplados na reforma: baixa relação professor/aluno, necessidade de ampliar o acesso de grupos desfavorecidos, combate à evasão e repetência, melhora da qualidade da pesquisa universitária, adoção de programas de E&D (LIMA, 2011).

As diretrizes do Bird seriam privatizantes? Para Altmann (2002), o Bird deixa clara sua posição em relação à educação, qual seja, a de que o Estado deve se concentrar (e encampar) no ensino básico, restando o ensino médio, o profissionalizante e o superior para a iniciativa privada. Neste sentido é possível compreender as propostas do Banco Mundial de reforma do sistema de ensino superior nos países que mantêm IES estatais.

Na Europa, a Declaração de Bolonha buscou servir como referência para uma maior integração do ensino superior nos países da UE. A Declaração estabelece os seguintes objetivos e ferramentas: adoção de um sistema de graus acadêmicos em dois ciclos (o primeiro, mais curto, consistindo na formação apropriada para o ingresso no mercado de trabalho; o segundo, voltado para a pós-graduação); criação de um sistema de créditos, para favorecer a mobilidade dos estudantes e a multidisciplinariedade de sua formação; promoção da cooperação europeia para avaliação da qualidade do ensino superior; favorecimento do estágio (LIMA, 2011).

O Brasil vem recebendo influências desta agenda global, conforme será visto no próximo item.

4. O ensino superior brasileiro nos anos 2000

O modo como os governos da década de 2000 executaram suas políticas a partir da relação entre educação (e educação superior) e transformação social no sentido do desenvolvimento, foi assim sintetizado por Marques e Cepêda (2012):

A educação, em especial a educação superior, tem lugar estratégico nos processos de transformação social, alocada como meio de impulsão tecnológica e como ferramenta de aumento do discernimento e da capacidade crítica da população. No primeiro aspecto, em especial em países como o Brasil, e, que a cadeia de inovação passa fortemente pelo setor público de pesquisas e de formação/qualificação de sujeitos para os diversos postos da cadeia produtiva, grande parte da energia capaz de dinamizar pesquisa, desenvolvimento e o universo da produção passa pela arquitetura das instituições acadêmicas; e, por extensão, pelos fundos públicos e projetos orientadores desse investimento como uma política pública estratégica (MARQUES; CEPÊDA, 2012, p. 170).

Nestes termos, já no programa de governo da candidatura Lula a premissa seguida é da existência de uma grave crise na educação superior pública, decorrente da falta de financiamento estatal regular e suficiente. Somando-se a isso, o diagnóstico da candidatura petista destacava a existência de uma expansão desenfreada e desordenada do ensino superior particular, bem como de um grave problema na qualidade do ensino disponível (CARVALHO, 2011).

De fato, a literatura disponível aponta para um quadro, construído entre 1995 e 2002 (dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso), de contração do ensino superior público federal, em relação a uma grande expansão do ensino superior privado. Este movimento era coerente com o ímpeto fundamental do governo, a desestatização de tudo que não se enquadrasse como “atividade exclusiva de Estado”. Conforme Cunha, acerca do governo peessedebista:

A privatização do ensino superior, isto sim, foi acelerado no período em análise [1995-2002]. (...) O número de instituições privadas aumentou consideravelmente, em especial na categoria universidades e centros universitários, o que resultou na ampliação do alunado abrangido pelo setor. (...) Se, de um lado, as IES federais padeceram de recursos para continuarem a operar nos termos que antes faziam, e, de outro, as IES privadas recebiam os benefícios visíveis, como deixar de pensar que o sucateamento do setor público do ensino superior correspondia a um intento deliberado? Sem outra referência empírica, esse foi o pensamento dominante naquelas instituições durante o octonato FHC. (CUNHA, 2003, p. 58).

Dois grandes gargalos foram apontados pelo diagnóstico petista. De um lado, a grande expansão da rede superior privada trazia consigo valores de mensalidades fora do alcance da maior parte dos jovens em idade universitária, culminando em índices elevados de inadimplência e evasão. De outro, o tamanho reduzido da rede de ensino superior público e o consequente acirramento da concorrência pelas poucas vagas também afastava a maioria dos jovens. Diante de ambos os problemas, a agenda governamental colocava, como tarefas futuras, a ampliação das vagas das instituições públicas e do crédito educativo vigente (CARVALHO, 2011).

Retomava-se, assim, o princípio segundo o qual a educação era um direito básico e universal. Contudo, o governo Lula também considerou a educação como bem público com função social, uma formulação que, em tese, autorizaria interpretações pelas quais entidades privadas pudessem prover educação em regime de competição de mercado etc.

Forças políticas mais à esquerda atacaram este ponto, enquanto grupos políticos alinhados com a visão do governo anterior repudiavam o suposto “desperdício” de recursos com nova expansão do parque estatal de ensino superior. A posição do governo aqui, no centro de um fogo cruzado disparado por forças situadas nas duas pontas do espectro político-ideológico, não deixa de ser mais uma evidência da natureza do lulismo-

petismo no poder, a de se posicionar quase sempre em algum lugar *entre* forças influenciadas pela ortodoxia liberalizante e pela crítica mais à esquerda, estatizante etc.

Por outro lado, esta natureza do governo não deixa de expressar também circunstâncias conjunturais, que não podem ser ignoradas e tampouco contornadas, e exigem enfrentamento. Neste sentido, não há como escapar totalmente à dependência da trajetória, a despeito do que pensam muitos críticos à esquerda, quase sempre voluntaristas ou pouco realistas em suas objeções.

E, de qualquer modo, houve um aumento do investimento em políticas públicas voltadas para a expansão de vagas e instituições de educação superior públicas na década de 2000, e de modo mais acentuado a partir de 2005. Foram criadas, neste período, oito novas universidades, e instituídos o PROUNI (2004) e o REUNI (2007) (MARQUES, CEPÊDA, 2012).

O governo Lula (2003-2010) teria passado por dois momentos distintos em relação ao financiamento das instituições federais de ensino superior. O primeiro momento (2003-2005), fortemente afinado com a política pública do governo antecessor, refletiu-se na continuidade do estado de estagnação do ensino superior federal. De 2006 em diante, porém, os gastos com as IFES sob todas as frentes tiveram forte acréscimo (CARVALHO, 2011).

O quadro a seguir exhibe de modo sintético o conjunto de políticas, efetuadas pelo governo Lula, de expansão das IFES e ampliação do acesso às mesmas. Destas, serão objeto de maior atenção reflexão as que geraram maior impacto na recharacterização do sistema de ensino superior brasileiro, notadamente em suas dimensões pública e privada.

Quadro 1 – Síntese das Políticas de Expansão/MEC (2004-2010)

Políticas	Objetivos	Atos normativos
Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas em especial, negros e indígenas, nas IFES.	Reservar vagas para estudantes egressos de escolas públicas em especial, negros e indígenas, nas IFES.	PL n.º 3627/04 – Aprovado em nov./2008
Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (Prolind)	Programa integrado de apoio à formação superior de professores para o exercício da docência aos indígenas.	Edital n.º. 03, de 24/06/08 em atendimento a Lei n.º. 11.645/08
Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)	Ampliar o acesso e permanência no nível da graduação e melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos.	Decreto n.º 6.096, de 24/04/07
Universidade Aberta do Brasil	Expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas por meio da modalidade de educação à distância.	Decreto n.º. 5.800, de 08/06/06
Programa Universidade Para Todos (PROUNI)	Conceder bolsas integrais e parciais nos cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas, para estudantes de baixa renda.	MP n.º. 213 de 10/09/03 e Lei n.º 11.096/05
Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir)	Garantir o pleno acesso de pessoas com deficiências às instituições federais de ensino superior.	Decretos n.º. 5.296/04 e n.º. 5.626/05
Programa de Ações Afirmativas para a população negra nas instituições federais e estaduais da educação (Uniafro)	Ações voltadas à formação inicial na modalidade presencial e a distância, para professores de educação básica.	2005
Programa de Expansão das IFES Universidade Expandir até ficar do Tamanho do Brasil (Expansão Fase I)	Expandir e interiorizar as IFES levando desenvolvimento econômico e social para os municípios do interior dos Estados.	2003

Extraído de Arruda (2011).

Relativamente ao setor privado do ensino superior brasileiro, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) surge como uma concepção de política elaborada no seio da burocracia do MEC, reagindo tanto às demandas das IES privadas quanto levando em consideração as camadas sociais excluídas da educação superior. Para compreender o

programa, Carvalho (2011) propõe o exame do quadro contextual sob o qual aquele foi gestado. Os parágrafos seguintes decorrem do estudo desta autora.

Entre 1998 e 2002 a expansão do setor privado de educação superior resultou em um número excessivo de vagas, que inclusive seria superior ao número de concluintes no ensino médio. Os níveis de inadimplência e desistência ocorrem paralelamente à queda dos rendimentos reais e à elevação do desemprego, particularmente entre jovens.

Assim nasce o PROUNI, buscando casar a sustentação financeira das faculdades particulares e atender a demanda dos jovens que, por sua especificidade, dificilmente tinham a possibilidade de entrarem no ensino superior público. Trata-se de um contingente de jovens já inseridos no mercado de trabalho e egressos de escolas públicas de qualidade duvidosa. Para estes,

(...) o ensino superior público não é uma alternativa viável, quer pelo obstáculo intransponível dos exames vestibulares quer pelas dificuldades de dedicar tempo integral aos estudos e de arcar com os demais gastos educacionais de transporte, alimentação e moradia dadas pela distância geográfica (CARVALHO, 2011, p. 186).

O programa visa de fato o aluno carente, inclusive estabelecendo a obrigatoriedade de parte das bolsas serem direcionadas para ações afirmativas. A institucionalização do programa ocorre com a Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005. De acordo com o MEC, desde sua criação até o segundo semestre de 2013 o PROUNI já atendeu mais de 1,2 milhão de estudantes, cerca de 70% deles com bolsas integrais⁴.

No governo FHC, o Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) foi criado em 1999 (MP 1.827/1999), e, após algumas modificações, foi instituído por lei (Lei 10.260/2001). A fim de evitar ou restringir a inadimplência, endureceu-se o critério para o pleiteante ao

⁴ http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140. Acesso em 15/02/2014.

crédito estudantil, através da inclusão da figura do fiador, que deveria assumir, em última instância, os encargos contratuais (CARVALHO, 2011).

Em 2010, uma Medida Provisória expedida pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva (MP 501/2010) dispensou a exigência do fiador, facilitando, assim, o acesso ao financiamento. Para garantir os financiamentos estudantis, criou-se o Fundo de Garantia do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FGEDUC), mantido pelo Tesouro Nacional e por instituições de ensino desejosas de aderir ao projeto, repassando para o FGEDUC parte do que recebem do MEC pelos alunos matriculados via Fies. Fies e Prouni estariam entre as causas da elevação do número de matrículas em cursos de graduação⁵.

Em relação ao ensino superior público federal, o Decreto Presidencial 6.096/2007 institui o “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” (Reuni). Esta política tem como objetivo expandir o número de vagas das e a permanência nas universidades públicas federais. Em relação ao governo anterior, isso representou um avanço significativo para as IFES, estagnadas durante a década anterior (ARRUDA, 2011).

Arruda registra que todas as universidades federais aprovaram voluntariamente o Reuni em seus conselhos universitários. A adesão ao programa representava, contudo, um “termo de pactuação de metas”, de fato um autêntico contrato de gestão, figura instituída pela Emenda Constitucional 19/1998, no governo FHC, juntamente com o Plano Diretor da Reforma do Estado.

É baseado nesta ideia que se imprime à gestão pública características fundadas na lógica da gestão empresarial/gerencial, como aferição de resultados, controle, avaliação por índices de produtividade, competitividade e a racionalidade do mundo econômico (...) (ARRUDA, 2011, p. 119).

⁵http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2010/divulgacao_censo_2010.pdf. Acesso em 04/02/2014.

A natureza voluntária da adesão ao Reuni não deixava de ser discutível, pois que as IFES que não aderissem abriam mão dos recursos financeiros do Programa, alternativa problemática tendo em vista a situação difícil em que o governo FHC havia deixado das universidades federais. Os recursos, por sua vez, foram liberados gradativamente, condicionados ao cumprimento das metas estabelecidas.

O número de universidades federais cresceu significativamente na década de 2000. Em 2004 havia 45 universidades; em 2010, já eram 59 – 14 novas universidades federais. Os *campi* das mesmas cresceram de 114, em 2003, para 237 em 2011, um aumento de mais de 100 novos *campi*⁶. O número de Institutos Federais de Educação (IFETs⁷) saltou de 140 em 2002 (as quais teriam sido construídas entre 1909 e 2002) para 366 em 2010⁸.

Um aspecto particularmente interessante sobre o Reuni diz respeito ao fato da expansão ser apenas para o ensino, “desconsiderando os princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão que regem as universidades brasileiras, como assegurado pela CF/88” (Arruda, 2011, p. 120). Este aspecto nos parece decisivo para a construção de uma hipótese acerca do sentido tomado pelas políticas do ensino superior nos anos 2000.

⁶ http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81. Acesso em 04/02/2014.

⁷ Instituições de educação superior, profissional e básica, pluricurriculares, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica. Foram criadas no lugar dos então Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), a partir da Lei 11.892/2008 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm). Acesso em 04/02/2014).

⁸ http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2. Acesso em 04/02/2014.

5. Para uma análise do sentido tomado pelo ensino superior nos anos 2000

Entre 1995 e 2002, com o governo Fernando Henrique, as políticas para o ensino superior enfatizavam fundamentalmente uma configuração centrada no setor privado. A orientação do Banco Mundial era a da simples privatização do ensino superior estatal, pois que, para o Bird, o Estado deveria se concentrar na provisão do ensino fundamental (ALTMANN, 2002).

Seguir tal diretriz implicava em se livrar do ensino superior federal, fazendo secar as fontes estatais de financiamento das IFES enquanto propugnava a instituição de mensalidades nas mesmas. O projeto de reforma do Estado de Bresser-Pereira (1996), por sinal, defendia a desestatização do meio universitário. Tal ordem de coisas não foi concretizada por obra da resistência dos atores estatistas (Carvalho, 2011).

Não obstante, a privatização do ensino superior brasileiro foi acelerada significativamente nos anos FHC. O número de universidades federais manteve-se o mesmo entre 1995 e 2002 (e o conjunto das universidades públicas experimentou decréscimo de 7% neste intervalo). Por outro lado, o número de instituições de ensino superior aumentou 110% no mesmo período.

A asfixia do ensino superior federal também vinha pelo lado da política de financiamento à pesquisa do governo. A ordem foi diminuir a participação das fontes federais, em detrimento da maior participação dos recursos privados para C&T. Enquanto se esperava pelos aportes de investimentos privados, o governo fez diminuir a oferta de bolsas no país, no exterior e fomento à pesquisa, em quase todas as grandes áreas (LIMA, 2011).

Estas ações concorriam para um projeto coerente. Este previa a desintegração do modelo humboldtiano de universidade (universidade de pesquisa), reputado como

dispendioso e inadequado à realidade brasileira. Em seu lugar, entraria o modelo de universidade de ensino – os centros universitários previstos pelo Decreto 2.306/1997 –, dispensado de promover pesquisa e concentrado na dimensão do ensino (Saviani, 2010).

Os centros universitários realizariam então a democratização da universidade a um baixo custo, tocado pela iniciativa privada e para ela, na forma da relação necessária e funcional entre ensino e provisão de profissionais para o mercado. A pesquisa, por sua vez, seria realizada em centros de excelência, os quais contariam com recursos públicos (decrecentes) e privados (crescentes) (Idem).

Assim, o sistema projetado nos anos FHC para o ensino superior previa, em primeiro lugar, a desestatização; em segundo, a extinção do antigo modelo humboldtiano; em terceiro, a racionalização dos recursos disponíveis. Uma multidão de centros universitários voltados apenas para o ensino, adestrando os alunos para o mercado de trabalho; centros de excelência em pesquisa, também mantidos em grande medida por recursos privados e orbitando em torno dos interesses próprios do mercado; a lógica produtivista de gestão, que, em busca da eficiência, abençoava o corte de gastos e a consequente necessidade de “elevar a produtividade” nos campos do ensino e pesquisa. Este era o modelo ideal, que, embora não tenha sido plenamente alcançado, deixou fortes traços na realidade do ensino superior brasileiro.

O governo Lula, diante de tal cenário, fará uma política de natureza fundamentalmente ambígua. De acordo com esta, algumas diretrizes do governo anterior serão mantidas, enquanto outras serão descontinuadas – e não raro tais continuidades e descontinuidades estarão presentes em uma mesma ação –, conduzindo a um modelo híbrido, que mescla tendências liberalizantes e antiliberais.

O Prouni, em princípio, seria incluído entre as ações do governo Lula que continuam o realizado na gestão anterior. Neste sentido, apoiar-se-ia o setor privado de ensino superior com recursos públicos. Por outro lado, esta política tem uma inequívoca dimensão pragmática. Diante da absoluta impossibilidade de o setor público de ES atender à imensa demanda, e tendo-se à mão uma grande oferta de vagas por parte das IES particulares, o governo ligou os pontos com o Prouni.

A despeito do aspecto pragmático do Prouni, não se pode deixar de concluir que a continuidade da atenção dos governos da década de 2000 em relação ao ensino superior privado se encaixa na disposição original dos governos da década anterior. O pragmatismo do Prouni reitera a prática da existência de instituições universitárias voltadas para a absorção de estudantes, em geral de estratos sociais mais baixos, e sua conversão em quadros formalmente mais qualificados para o ingresso ou a permanência no mercado de trabalho.

O Reuni, por sua vez, exhibe elementos de continuidade e descontinuidade flagrantes. Claramente, ele vai na contramão do que realizava o governo Fernando Henrique – enquanto este se empenhou em livrar o Estado das IFES, o Reuni recupera, expande e fortalece o sistema de ensino superior público federal. E, ao fortalecer as IFES, é uma política que rompe com o propósito de desintegrar o ideal da universidade que concentra e articula as dimensões do ensino, pesquisa e extensão.

Porém, o Reuni carrega elementos em princípio contraditórios ao seu objetivo fundamental. Embora tenha gerado expansão das IFES, ele deteve, em alguma medida, a expansão das contratações de docentes e técnicos. O número de docentes, por exemplo, cresceu 44% entre 2003 e 2012. Seria um crescimento bastante considerável, não fosse

pelo crescimento do número de matrículas no mesmo período, quase 200%⁹. Ou seja, sobreviveu, na universidade federal recuperada, uma lógica típica da universidade de ensino preconizada pelo modelo anterior.

O mesmo fenômeno pode ser observado no que diz respeito à pesquisa. As agências de fomento estatais, CNPq e CAPES, contrariamente à tendência da década de 1990 – que apostava nos aportes privados de recursos –, experimentaram expansão de seus orçamentos e dispêndios. Porém, prevalecem critérios instituídos no governo FHC, que tendem a uma valorização da pós-graduação – o lugar da pesquisa na universidade – e de critérios quantitativos no que diz respeito à aferição da “qualidade” da produção acadêmica (SGUISSARDI; SILVA JR., 2009). Isso continuou no governo Lula, com volume ampliado.

Tudo isso concorre, como não poderia deixar de ser, para uma intensificação do trabalho no ensino superior público/federal brasileiro, o que traz evidentes implicações para as condições de trabalho e a saúde dos profissionais.

A hipótese que emerge aqui sugere que a intensificação do trabalho no ensino superior federal deve-se à natureza híbrida da política que, a partir do Governo Lula, ditou as linhas gerais do ensino superior brasileiro. Esta política híbrida funde elementos do modelo tentado nos anos FHC, como o produtivismo e a racionalização dos recursos humanos, com elementos do modelo tradicional da universidade brasileira, como o estatismo e o desenho humboldtiano.

Em outras palavras, da política anterior manteve-se a exigência de uma intensificação do trabalho docente, em uma lógica produtivista. Contudo, diferentemente

⁹ <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-05-05/expansao-de-universidades-federais-nao-acompanhou-melhoria-das-condicoes-de-trabalho-de-docentes-diz->. Acesso em 10/02/2014.

da política anterior, manteve-se a lógica da educação como direito e a universidade na sua integralidade – ou seja, reunindo em si as dimensões do ensino, pesquisa e extensão, além da gestão de uma máquina burocrática universitária crescente.

Tem-se, na prática, uma penetração dos parâmetros do produtivismo e da racionalização em uma universidade estatal ampliada e que preserva suas características de centro articulador das dimensões do ensino, pesquisa e extensão. O resultado é manutenção das amplas atribuições postas pelo modelo do tripé ensino-pesquisa-extensão – sem falar em um quarto pilar, o da gestão deste aparato burocrático cada vez maior, para o qual os docentes e técnicos também são convocados a participar –, agora sob o ritmo acelerado do produtivismo e da racionalização acadêmicas, culminando na sobrecarga de todos os atores que constituem a universidade: alunos, técnicos e professores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração assumida pelo sistema de ensino superior brasileiro na década de 2000 parece reproduzir o perfil de intervenção dos governos da década na dimensão socioeconômica. O novo desenvolvimentismo possui traços de ruptura com o período anterior, mas também de continuidades em relação ao ideário liberalizante, gerencial e produtivista que foi predominante nos anos de 1990. O Estado é em boa medida recuperado, em termos de suas atribuições e do seu corpo de servidores. Porém, deve ainda se curvar a alguns imperativos do ideário liberalizante, situando-se na condição de indutor ou coordenador do desenvolvimento, e permitindo ainda ampla liberdade de ação dos capitais e preservando a integridade da lógica do mercado.

Mas, nesta trajetória de recuperação parcial de sua importância no desenvolvimento, o Estado novo-desenvolvimentista também possui uma dimensão social inequívoca, expressa na forma de políticas distributivas que buscam a inclusão das parcelas historicamente excluídas do acesso aos bens públicos.

No universo do ensino superior parece haver uma lógica similar. O conjunto de políticas voltadas para o ensino superior brasileiro na década de 2000 possuiria pelo menos três aspectos.

O primeiro é a preocupação com o acesso ao ensino superior pelo maior número possível de segmentos da população em idade de ingresso no mesmo. Fazem parte desta frente ações voltadas para jovens de baixa renda, indígenas, negros, pessoas com deficiência e habitantes de localidades distantes. Aqui entram programas como o Prouni e o Fies, fontes tanto de ingresso facilitado de jovens pobres e socialmente vulneráveis ao ensino superior, quanto de novo fôlego ao sistema privado de educação superior.

O segundo aspecto, em parte decorrente do primeiro, diz respeito à expansão do sistema de ensino superior estatal. A multiplicação de *campi* de universidades e institutos federais, bem como a elevação do número de novas universidades, revela um inequívoco compromisso do governo com a recuperação da participação do Estado na provisão de educação superior.

E o terceiro aspecto diz respeito ao caráter deste sistema de ensino superior, tomado agora genericamente. Trata-se de um sistema híbrido, que conjuga elementos típicos das propostas do Bird – e em boa medida realizadas pelos governos peessedebistas – e de posturas contrárias àquelas. Preservam-se os centros universitários, dispensados de realizar pesquisa e extensão, e preocupados tão somente com o ensino, e, nisso, seguem aumentando sua participação no número total de matrículas.

Ainda sobre este aspecto é mantido também o parâmetro da produtividade como referência maior do universo das universidades federais. Estas, mantidas no paradigma humboldtiano, devem reproduzir, nos pilares do ensino, da pesquisa e da extensão, o imperativo do produtivismo acadêmico, o que tende a sobrecarregar todos aqueles que tomam parte na construção da universidade pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, H. “Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro”. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 28, n. 1 (jan/jun), 2002.

ARRUDA, A. L. B. *Expansão da educação superior: uma análise do programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI) na Universidade Federal de Pernambuco*. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. Washington, Bird, 1996 (ISBN 0-8213-3411-5).

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle*. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1996. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 1).

_____. “From old to new developmentalism in Latin America”. In OCAMPO, J. A.; ROSS, J. (orgs.) *Handbook of Latin American Economics*. Oxford, Oxford University Press, 2011.

CARVALHO, C. H. A. *A política pública para a educação superior no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CUNHA, L. A. “O ensino superior no octênio FHC”. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 24, n. 82 (abr), 2003.

_____. *A universidade temporã: o ensino superior, da colônia à Era Vargas*. São Paulo, EdUNESP, 2007.

GOMES, D. C.; SORIA, S.; SILVA, L. B. “Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 20, n. 42, 2012.

LIMA, P. G. *Política científica & tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. Dourados (MS), Editora da UFGD, 2011.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. “Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos”. *Perspectivas*. São Paulo, v. 42 (jul/dez), 2012.

PT. *Programa de Governo 2002*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002 (Disponível em <http://www.pt.org.br/>. Acesso em 25/10/2006).

SAVIANI, D. “A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades”. *Poiesis Pedagógica*, v. 8, n. 2 (ago/dez), 2010.

SGUISSARDI, V.; SILVA JR., J. R. *Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico*. São Paulo, Xamã, 2009.

SORIA, S. S. “Novo desenvolvimentismo, governo Lula e dilemas de uma concepção de desenvolvimento inspirada em elementos do capitalismo anglo-saxão”. In CASTRO, I. S. B. (org.) *Novas interpretações desenvolvimentistas*. Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado, 2013.

VIEIRA, S. L. “O discurso sobre a universidade nos anos 80”. *Cadernos Cedes*. Campinas, Papirus, n. 25, 1991.

WEBER, S. “Políticas do Ensino Superior: perspectivas para a próxima década”. *Revista Tempo e Presença*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 312 (jul./ago), 2000.

NOTES ON THE 2000 ADVERTISING GOVERNMENT'S HIGHER EDUCATION POLICY

ABSTRACT

In the last two decades there were significant changes in Brazilian higher education system, since enacting of 1996's LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), which sets the directives of educational system in Brazil. Changes are driven by several reasons. Besides LDB, it must be considered the private higher education's growth encouraged by FHC's administration, and the new higher education policies of Lula's administration. The main goal of this paper is to study this process of transformations, especially the policies with largest impact over national's higher education system. Among other conclusions of the study, it stands out the fact that current Brazilian's higher education system has turned into one hybrid system, which combined features of both FHC and Lula's policies. The increase of work rhythm planned under FHC's policy supposed the dismantling of tripod "teach-research-extension" system, and academic productivism would operate in a class shattered by specialization. Under Lula's policy, the tripod system was maintained, but there was no debate about the productivism as the logic the professor's work was driven by. Thus, it demanded from professors to work simultaneously in teaching, researching and doing extension (not to mention academic's management work), but in volume and intensity substantially expanded, according to productivist logic.

KEYWORDS

Higher education. Educational policies. Teaching activities.