

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO NACIONAL: POLÍTICAS, TENSÕES E DESAFIOS

Regina Beatriz Bevilacqua Vieira¹

Introdução

A evolução do sistema de educação superior no país mostra que esse sistema tem se constituído em um campo acadêmico extremamente complexo e diversificado, em suas várias configurações jurídicas e organizacionais – no qual as universidades representam o tipo menos freqüente de instituição (embora o mais relevante, se for considerado o número de alunos e o perfil dos docentes e cientistas) – e vem sendo continua e intensamente modificado por motivações as mais diversas.

Há muita coisa a relatar e a compreender na realidade do ensino superior brasileiro, no sentido de construir um quadro teórico adequado, para explicar o modo como se articulam as diferentes instâncias e processos na implementação de mudanças profundas nas instituições universitárias.

Alguns fatores conjunturais de ordem estrutural acabaram por decretar novos rumos para a educação superior e a universidade no Brasil. A análise das transformações recentes do campo da educação superior, de acordo com numerosos estudos da comunidade acadêmica², permite a identificação de vários movimentos, a saber: um processo de democratização/expansão, privatização (relação público-privado) e massificação da educação superior; uma mudança na identidade institucional das universidades e no padrão de gestão da educação superior, dentre outros.

Para uma melhor compreensão da atual situação das instituições da educação superior, aspectos do funcionamento e significado dessa instituição, é oportuno uma retrospectiva histórica, analisando algumas datas e as condições do surgimento, bem como os respectivos modelos de organização. Quer-se ressaltar que qualquer reflexão sobre a universidade brasileira – como a que se pretende realizar aqui, e à luz das transformações estruturais e das políticas de educação superior a partir de 1990 – deve-se considerar fortemente as condições históricas.

¹ Profª Adjunta do Instituto de Patologia Tropical e Saúde Pública/IPTSP e Presidente da Comissão de Avaliação Institucional/CAVI da Universidade Federal de Goiás/UFG.

² Neste sentido ver publicações do Grupo de Trabalho (GT) Política de Educação Superior e Estado e Política Educacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd (www.anped.org.br) em particular: *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. Dourado, Catani e Oliveira (orgs) 2003.

O texto adotou como ponto de partida a idéia de que a crise conjuntural que afeta a educação pública – *reconfiguração da educação superior* – esta situada no âmbito global da política educacional em curso no país, e, estas, inseridas ao movimento de Reforma do Estado implementada pelos governos neoliberais brasileiros de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a Lula da Silva (2003-2006). A Reforma do Aparelho do Estado surge como parte da estratégia mundializada de enfrentamento da crise do capitalismo dos anos 70; enfrentamento este orientado por organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional(FMI) e o Banco Mundial(BM).

A partir do exposto, o presente texto esta estruturado em três partes. Na primeira, aspectos históricos que fundamentam o surgimento e a evolução da educação superior. Na parte seguinte, as pressões externas exercidas pelos organismos multilaterais e como estas, mediante a Reforma do Estado e conseqüentes reformas da educação superior, interferem no funcionamento das instituições de ensino superior. Na terceira parte, faz-se algumas considerações sobre as reformas e políticas de educação superior a partir de 1995. Neste texto 'Universidade' não é sinônimo de ensino superior e isto precisa ficar bem realçado quando se procura avançar na compreensão do significado desta instituição social no/para o Sistema Federal de Educação Superior ³ e o Projeto Nacional. O termo Universidade aqui refere-se exclusivamente a instituições pluridisciplinares dedicadas ao ensino e à pesquisa, em especial àquelas pertencentes ao Governo Federal.

1 Um pouco de história da Universidade Brasileira

A universidade já tinha quatro séculos de existência na América hispânica quando na, década de 1920, foi implantada a primeira universidade *continuada*. O termo continuada se deve ao fato de que muitas instituições surgiram ou se transformaram, enquanto outras desapareceram. Após um surgimento tardio – *instituição temporã* – e uma lenta expansão nas décadas de 1920, de 1930 a 1940 começou um período de expansão muito rápido. A maioria das instituições atuais foi criada após 1965 e a partir daí proliferam faculdades, institutos, escolas isoladas, federações e universidades visando atender aos interesses da modernização bem como a pressão demográfica.

³ Para ver a constituição do Sistema Federal de Educação Superior e suas configurações jurídicas e organizacionais acessar www.inep.mec. Uma forma organizacional muito importante, no panorama superior brasileiro, consiste nas chamadas “universidades comunitárias”, que mantém elementos típicos de uma instituição pública – são criadas e mantidas por conselhos formados por membros da comunidade municipal ou estadual, o que confere o caráter público à organização jurídica da citada instituição – , e características da estrutura e funcionamento de instituições particulares com independência e grande autonomia para gerir orçamentos e tomar decisões administrativas bem próximas da forma privada de determinadas instituições de ensino superior.

O ensino superior na Colônia:

Enquanto Espanha e Inglaterra não se preocuparam em impedir a expansão do ensino superior nas colônias, Portugal adotou uma política muito diversa, obstaculizando a implantação daquelas instituições de ensino. Essa política foi seguida tanto para as colônias do continente americano como para aquelas da África e Ásia. Na maioria dos países somente seriam implantadas após a independência política caso de Angola, Moçambique e outros. Na própria metrópole, por quatro séculos, existia somente uma universidade ora em Coimbra, ora em Lisboa e somente no século XVI fixou-se definitivamente na capital portuguesa. Esta universidade era o principal destino das elites intelectuais do Brasil.

No relato de Luiz Antonio Cunha,

“Diferentemente da Espanha, que instalou universidades em suas colônias americanas já no século XVI, Portugal não só desincentivou como também proibiu que tais instituições fossem criadas no Brasil. No seu lugar, a metrópole concedia bolsas para que um certo número de filhos de colonos fossem estudar em Coimbra, assim como permitia que estabelecimentos escolares jesuítas oferecessem cursos superiores de Filosofia e Teologia” (CUNHA,2000,p. 152).

Assim, o primeiro estabelecimento de ensino superior no País – não uma universidade no sentido clássico do termo, conforme se verificava no contexto europeu de época – foi fundado por jesuítas na Bahia, sede do governo geral, em 1550. Na Colônia apesar da presença de outras ordens, como os franciscanos, os carmelitas, os beneditinos, coube aos jesuítas implantar praticamente todo o incipiente sistema de ensino da Colônia. Em seguida, criaram-se colégios nos principais centros. De acordo com Luís Antônio Cunha os cursos de teologia oferecidos pela Companhia de Jesus, do século XVI, bem como os cursos de filosofia e teologia dos franciscanos, no Rio de Janeiro, e o de filosofia no Seminário de Olinda (século XVIII) eram sem dúvida, cursos superiores do ponto de vista da sua estruturação curricular e duração, em tudo semelhantes aos oferecidos na Europa (CUNHA,2000).

As datas e locais da implantação dos colégio permitem acompanhar o próprio processo de ocupação do território, diretamente relacionada com os diferentes ciclos da economia colonial. A formação dada visava fundamentalmente ao aspecto religiosa e secundariamente, a educação. Críticos insuspeitos, como Fernando de Azevedo, afirmam que a expulsão dos jesuítas significou a destruição do que havia de educação e ensino no Brasil. A partir da expulsão dos jesuítas o objetivo mais que a formação religiosa era a defesa dos interesses da oligarquia rural (ROSSATO, 2005).

O ensino superior no Império:

A determinação de não permitir a expansão das instituições de ensino era uma forma de controle sobre a Colônia. Um fator determinante para a mudança dessa política de Portugal foi a transferência da corte da Lisboa para o Rio de Janeiro, em 1808, com o que se criaram novas necessidades; impunha-se a formação de quadros e burocratas para atender as necessidades do rei, bem como a expedição de títulos honoríficos. Já a partir dessa época, o modelo educacional francês passou a substituir o antigo monopólio intelectual de Portugal. O modelo francês/napoleônico fez da universidade a formadora dos quadros necessários ao Estado. Mudanças notáveis como abertura da imprensa e criação de um banco foram percebidas. De acordo com Sguissardi o modelo napoleônico “era e é a especialização e a profissionalização”.(SGUISSARDI,2006a, p. 352).

No que diz respeito ao ensino superior, agora estatal e não mais clerical, foram criadas cátedras isoladas de ensino superior. Depois da Independência outras instituições acadêmicas – Medicina, Odontologia, Farmácia, Direito, Agronomia, Engenharia Civil, Engenharia Geográfica, Curso de Minas e Belas Artes – foram estabelecidas em sete cidades brasileiras⁴.

Quanto a criação de uma universidade propriamente dita, o debate estendeu-se durante todo o Império. Setores da alta hierarquia do clero católico, de um lado, e lideranças civis liberais de outro, imaginavam que uma instituição universitária ajudaria muito a tarefa de assegurar as formas de autoridade e de pensamento gerado pela Revolução Francesa e pela revolução industrial. A igreja recusava a laicidade do Estado e da vida civil, e era compelida a buscar novos argumentos e cérebros, na luta contra o que definiu como o modernismo. Os liberais e laicistas defendiam um programa totalmente diverso para a universidade. Contrário as duas propostas, os pensadores positivistas afirmavam que o Brasil não precisava de universidades, mas de ensino fundamental para as massas, sobretudo no campo tecnológico (CUNHA,2000). Se considerarmos que católicos, liberais, e positivistas eram as forças políticas nacionais e tinham ideias conflitantes sobre o papel da universidade na vida política e social brasileira, percebe-se o quanto foi árduo criar a mencionada instituição universitária.

Durante a Constituinte de 1823 foi proposto a criação de uma universidade; homens como José Bonifácio e o próprio imperador Pedro II (1889), na sua última fala, – Fala de Trono – também enfatizaram a necessidade da mesma. Fávaro sintetiza com propriedade as etapas anteriores: “Da Colônia à República, houve grande resistência à ideias de criação de instituições universitárias. Durante o período monárquico mais de duas dezenas de projetos de criação de universidades foram apresentados e não lograram êxito” (FAVERO 2000.p.17-25).

⁴ Para uma visão cronológica das cadeiras, cursos e escolas e faculdades no Império (de acordo com Cunha) de 1808 até 1841, cf em “Universidade: nove séculos de história”.Rossato, 2005, p.135.

A criação da universidade brasileira: a República

Com a proclamação da república registra-se certo entusiasmo com a educação: criação do Ministério da Instrução Pública Correio e Telégrafos, entregue a Benjamim Constant. No período de 1891 a 1919 foram criadas 27 escolas superiores embriões de futuras universidades⁵. Na realidade, o contexto cultura e educacional pouco mudara. Tratou-se mais de iniciativas pioneira pessoais do que propriamente de uma política governamental. Digno de registro, neste contexto nacional, foi a criação da Faculdade de Direito de Goyas em 1898, “instituição isolada, estadual de caráter profissionalizante que visava atender aos filhos dos segmentos dominantes da sociedade de então”. Sua instalação deu-se em 1903.(MEC/INEP 2006, p.25)

As tentativas de criação continuaram e foram criadas as três primeira instituições denominadas universidade as quais, no entanto, não conseguiram sobreviver por longo tempo. São as chamadas *universidades passageiras*. Segundo o mesmo trabalho de Cunha (2000, p.161-162) a primeira instituição de ensino superior que, explicitamente, se apresenta como universidade, foi fundada em Manaus no estado do Amazonas, em 1909, na fase áurea da exploração da borracha na região. Experiência esta que não prosperou, sobreviveu somente onze anos restando apenas uma faculdade, a de Direito, hoje integrante da Universidade Federal do Amazonas. A partir de 1911, com a política de “desoficialização do ensino” abriu-se a possibilidade para a criação de novas universidades. Em novembro de 1911 foi criada a Universidade de São Paulo, que durou até 1917, e, a Universidade do Paraná em dezembro de 1912, entretanto não sobreviveu a reforma Carlos Maximiliano⁶. A duração efêmera dessas instituições levou os historiadores a considerarem a Universidade do Rio de Janeiro como sendo a primeira universidade brasileira sucedida.

As universidades sucedidas; O presidente Epitáfio Pessoa, em 07 de setembro 1920, por meio de Decreto nº 14.343, criou a Universidade do Rio de Janeiro, de um agregado de faculdades federais isoladas (Escola Politécnica, Faculdade de Direito e Faculdade de Medicina) concretizando o Decreto de nº11.530 de 18 de março de 1915 apresentado por Carlos Maximiliano. Essas instituições constituíram a Universidade do Brasil. Fávero afirma:

“ A universidade do Rio de Janeiro não foi senão uma superposição de uma reitoria a três escolas superiores existentes de caráter profissional, tal como um século atrás tinham sido organizados os liceus, pela mera justaposição de aulas-régias. Havia apenas o rótulo que soava bem aos ouvidos provincianos da década de 20” (FAVERO, 1980, p.36).

⁵ Cf em .Rossato. 2005, p.139-140

⁶ A reforma Carlos Maximiliano, em 1915, reorganizava o ensino secundário e superior de todo o país e impedia a equiparação a universidade das escolas superiores em cidades com menos de cem mil habitantes

Romano complementa: “Não se tratava de fato de uma universidade, mas de um ente artificial, sem as determinações de uma universidade efetiva”(ROMANO, 2006,p.24). O alvo de semelhante fundação deveu-se a necessidade de entregar um título nobre ao rei da Bélgica, o rei Alberto I, que visitou o Brasil naquele ano.

Portanto, há menos de um século, pode-se dizer que foi criada a primeira instituição de ensino superior que manteve de modo duradouro a condição de universidade. Em 1930, o Brasil dispunha apenas de duas universidades: Universidade de Minas Gerais, tendo como base a Universidade do Brasil (do Rio de Janeiro, atual UFRJ); e, ao final do Estado Novo (1945) o Brasil contava com cinco universidades (CUNHA,2000).

O período Vargas foi marcado pela criação teórica e prática das universidades públicas; ainda que sem a devida compreensão, por parte do Governo federal e dos governos estaduais, do valor da ciência e da pesquisa como impulsionadoras do desenvolvimento social, econômico e tecnológico e sem percepção política de rubrica orçamentária. Logo após a ascensão, Getúlio Vargas criou o Ministério de Educação e Saúde Pública confiando a Francisco Campos que tratou de implantar uma organização e estrutura da educação superior através do Decreto de 11 de abril de 1931, que foi o primeiro Estatuto da universidade brasileira. Exigia-se, assim uma estrutura mínima para a criação de uma universidade. Nascia assim universidade brasileira.

A primeira universidade brasileira⁷ a funcionar como tal foi a Universidade de São Paulo (USP), instituída em 1934. Esta foi seguida da criação em 1935, da Universidade do Distrito Federal (UDF) ambas com projeto acadêmico e institucional completo. USP e UDF desencadearam o processo de adoção, pela universidade brasileira, de traços fundamentais do modelo de universidade alemã ou humboldtiano – ensino e pesquisa – iniciado na Universidade de Berlim por von Humboldt. Neste modelo, segundo Sguissardi, a produção do saber e a formação livre são “reconciliados numa mesmo espaço e tempo”(SGUISSARDI, 2006a, p.353).

A USP não é uma universidade nacional, mas uma instituição que surgiu como projeto da elite política do Estado de São Paulo, a qual se insurgiu contra Vargas e fora vencida na Revolução de 1932. Como a UDF, a USP é fruto do espírito inovador de um grande intelectual Fernando Azevedo. Esta importante instituição foi organizada e consolidada com a ajuda de uma missão de jovens acadêmicos franceses, formados pela Sorbonne, que incluiu Fernand Braudel, Claude Lévi-Strauss e Roger Bastide⁸, dentre outros nomes ilustres criando um paradigma nacional de instituição universitária no seu sentido mais pleno(CUNHA, 2000).

⁷ A esse respeito ver “ *A universidade primeira do Brasil: entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social*”. Schwartzman. S. 20(56), 2006 sitio:<http://usp.br/iea> acesso em 18.12.2006

⁸ O antropólogo Roger Bastide formou uma geração inteira de renomados cientistas sociais brasileiros, incluindo Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso, entre outros.

O projeto USP era o de instaurar elites intelectuais para o comando do país e aperfeiçoar o ensino de primeiro e de segundo graus. Ao mesmo tempo que apresentava um sentido profundamente conservador, em termos políticos, desenvolveu saberes avançados que muito contribuíram para o progresso econômico e técnico de São Paulo.

Schwartzman nos diz:

A ambição da nova universidade não foi apenas desenvolver competência profissional e conhecimento aplicado para fazer crescer a economia, o que de fato ocorreu, mas também trazer civilização ao Brasil por meio da “ciência pura” e do “pensamento puro” (SCHWARTZMAN 2006.p.165).

Nessa mesma época, aproveitando sua breve passagem como secretário de educação do Distrito Federal, Anísio Teixeira, notável pedagogo e filósofo da educação, propôs a instalação da Universidade do Distrito Federal. Afastando-se do modelo USP, convocou para este projeto os maiores nomes da cultura nacional da época: Vila Lobos na música, Cândido Portinari na pintura, Gilberto Freire na Antropologia, Mário de Andrade na Literatura e Folclore, Jorge de Lima na Poesia, Sérgio Buarque de Holanda na História do Brasil e outros tantos nomes ilustres; o reitor era Afrânio Peixoto. Anísio Teixeira desafiou-os a pensar sobre como aplicar os princípios da Educação democrática no âmbito universitário. Dessa iniciativa resultou um projeto de imediatos incômodos políticos: acusado de socialista, perseguido e ameaçado de prisão, Anísio refugiou-se no interior da Bahia. O ditador Getúlio Vargas empossou um intelectual da direita católica, Alceu Amoroso Lima, como reitor interventor, com a finalidade de desmontar o experimento da UDF.

No relato de Sguissardi,

“O controle estrito e ausência de autonomia são típicos das instituições de cunho napoleônico, como tenderiam a ser por muito tempo as instituições que iriam constituir-se sob a égide do poder central. Idéias postas em prática como as Anísio Teixeira, de que “ a Universidade não tem 'nenhuma verdade' a oferecer, a não ser a única verdade possível, que é a de buscá-la eternamente” ou de que “ o saber não é um objeto que se recebe das gerações que se foram, o saber é uma atitude de espírito que se forma lentamente ao contato dos que sabem”(apud Fávero,2005) ainda não poderiam ser assimilada pacificamente pelos detentores do poder central...; a UDF precisava ser destruída “(SGUISSARDI, 2006, p.356).

No entanto, Anísio Teixeira guardou essas idéias e sonhos para mais tarde aplicá-los na revolucionária Universidade de Brasília. A partir dos anos 1930 ocorre significativa expansão da

educação superior pública, através da implantação de universidades que hoje compõem a rede federal.

1945 em diante: a expansão e os novos atores SBPC, CNPq, CAPES, UnB, UNICAMP, etc

De 1945 a 1964 observa-se um crescimento significativo do número de instituições. A partir de 1946 começaram a surgir as universidades particulares – com especial destaque para Igreja Católica- Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, São Paulo e Pôrto Alegre. Nesse período o governo federal apoiou a expansão do ensino superior através da política de *federalização* tanto de algumas universidades como de instituições isoladas. Viviam-se a euforia do período de crescimento econômico, conduzido pelo governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira. Apesar do número de matrículas de 44 mil em 1950 passar a 96 mil em 1960 o crescimento estava longe de atingir as metas de modernização proposta pelo governo federal (CUNHA, 2000; ROSSATO, 2005).

Em 1948 nasceu a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)⁹ “como fruto de um movimento de afirmação do pensamento científico, bastante motivado pela chegada ao país de grandes cientistas europeus” e (.....)criar uma associação para defender os seus interesses e lutar pelo progresso da Ciência em nosso país.” É inegável a influência da SBPC, nas transformações pelas quais passou a universidade brasileira, em defesa de políticas científicas adequadas ao desenvolvimento do país e da liberdade de pesquisa, quer seja básica ou a aplicada. A marca da SBPC é a busca pela dimensão social da ciência e defesa da liberdade de pesquisar.

Em paralelo, algumas agências de apoio – órgãos do aparelho do Estado – foram preparadas, em 1951, para apoiar a recém nascida rede universitária de laboratórios de pesquisas. A vitória dos aliados, creditada aos cientistas das universidades dos EUA, disseminou ainda mais a visão do caráter utilitarista das instituições de ensino superior. A mais proeminente destas agências nacionais o Conselho Nacional de Pesquisa /CNPq¹⁰, concedendo bolsas de estudo, de capacitação e pesquisa que permitiram estudantes e pesquisadores levar a cabo seus projetos. Sua criação foi proposta ainda em 1946, por intermédio da Academia Brasileira de Ciências. Quanto ao seu proponente Almirante Álvaro Alberto, “tinha em mente a criação de uma instituição governamental, cuja principal função seria incrementar, amparar e coordenar a pesquisa científica nacional”.

A Companhia Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹¹ foi criada seis meses depois da criação do CNPq, por iniciativa de Anísio Teixeira, e tinha como foco inicial a formação especializada de professores no exterior, mediante bolsa de estudo. A partir de 1965 passa a elaborar, avaliar, acompanhar e coordenar as atividades relativas à pós- graduação e a partir daí sua história se confunde com a da pós- graduação no país.

⁹ Para maiores informações da SBPC acessar www.sbpc.org.br

¹⁰ Para maiores informações do CNPq acessar www.cnpq.gov

¹¹ Para maiores informações da CAPES acessar www.capes.gov.br

Só nos anos sessenta, o modelo de universidade de pesquisa científico-tecnológico chegou ao Brasil. A noção prevalente de “universidade de ponta” [*flagship university*] no início do século XXI, esta fortemente associada a pesquisa científica e tecnológica. Anísio Teixeira e seu discípulo Darcy Ribeiro antropólogo e também educador, conceberam a Universidade de Brasília (UnB) para se tornar o primeiro centro acadêmico de um novo modelo civilizatório para o Brasil. A UnB surgiu de projetos que se uniram, elaborados por pessoas de diferentes visões de mundo, religiosas e não religiosas, como Frei Matheus Rocha, da Ordem dos frades Dominicanos e Darcy Ribeiro. Um estudo histórico de UnB mostrará a relevância dessas figuras e das correntes de pensamento que elas representavam (ROMANO, 2006).

A UnB é indissociável das noções de desenvolvimento econômico, social e político que imperaram durante o período JK e durante o governo Goulart. Tratava-se da universidade que serviria ao projeto de uma nação independente e próspera, em todos os sentidos. Assim baseada na concepção tecnocrática norte americana, com os princípios de produtividade, eficiência e eficácia, ela representava o ideal nacional de produzir a C&T necessária ao desenvolvimento econômico do país.

A UNB já nascia sem cátedra vitalícia¹², organizada em centros por grandes áreas do conhecimento e com programas de formação baseados em ciclos iniciais de estudos gerais. O regime militar no poder, depois do golpe de 1964, ocupou militarmente a UnB, destituiu e exilou Anísio Teixeira, então reitor, e decretou a intervenção na instituição que culminou com a demissão da maioria dos docentes e pesquisadores passando a se constituir, através do movimento estudantil – organizado na União Nacional dos estudantes (UNE)¹³ – e docente, em um espaço de crítica ao regime militar na própria capital da República (CUNHA, 2000; SGUISSARDI, 2006a).

Segundo o mesmo trabalho de Sguissardi (2006) os ideais dos fundadores da UnB não foram enterrados definitivamente, reapareceram em outras universidades, em moldes um pouco distintos, na criação da Unicamp e na UFCar. A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) surgiu de uma dissidência da USP, liderada pelo Professor Zeferino Vaz, cuja idéia era ampliar a produção de saberes do interior de São Paulo. O perfil de universidade tecnológica, de pesquisa e de

¹² Somente com a reforma universitária em 1968 as universidades sofreram modificações em sua estrutura acadêmica e administrativa. A esse respeito, destacam-se: a abolição do regime de cátedras- que estimulou a progressão na carreira docente baseada na titulação e no mérito acadêmico; a instituição do departamento como unidade única de ensino e pesquisa; a institucionalização da pesquisa e a centralização da tomada de decisão, na esfera federal, dos órgãos administrativos. A lei tornou, ainda, facultativa a existência de níveis estruturais entre os Departamentos e a Administração superior.

¹³ A UNE considerava a Reforma Universitária prioritária para a modernização do país, tendo promovido encontros específicos para debatê-la. Mas as reivindicações da UNE estavam associadas a questões políticas: reforma deveria colocar a Universidade a serviço da sociedade. Com isso enfatizavam a democratização do acesso e do poder dentro da instituição, além da modernização da estrutura e do conteúdo acadêmico como pré requisitos ao desenvolvimento autônomo

pós graduação caracteriza o modelo da Unicamp desde seu nascimento (SGUISSARDI, 2006).

Mas apesar da comunidade acadêmica, estudantes, e mercado demandarem instituições e cursos com a concepção *moderna*, a Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024 de 1961, facultava a realização da pesquisa e facilitava a disseminação de escolas isoladas; as Universidades, que deveriam caracterizar-se pela universalidade de conhecimento e pela associação ensino e pesquisa, seriam exceção. Deste modo, regulamentava-se a expansão desmedida (em especial da iniciativa privada) sem estimular a investigação científica. Neste clima houve o Golpe de 1964.

A expansão acelerada: 1964 em diante.

Com o golpe de 31 de março de 1964 novos rumos para área política atingindo a área educacional. O binômio *desenvolvimento e segurança* tornou-se o eixo, gerando o que foi denominado de *desenvolvimento dependente associado*. Uma vez no poder os militares retomaram o modelo desenvolvimentista do período de JK e adotaram nacionalmente uma cópia empobrecida do sistema americano de educação superior superior. Um acordo entre o Ministério de Educação e a USAID (United States Agency for International Development) foi firmado com a finalidade de introduzir uma reforma universitária em nossa estrutura acadêmica, com base no modelo norte-americano (a universidade deve qualificar mão-de-obra para o mercado de trabalho, buscando produtividade e interação com as empresas) (DOURADO, 2001). Esta reforma, financiada por empréstimos do FMI e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento(BID), encontrou dois focos de resistência a saber: boicote pela oligarquia conservadora no interior da estrutura da universidade e reação dos movimentos estudantis de esquerda, que organizaram mega passeatas de rua em 1968. O movimento estudantil, na época foi um dos esteios da luta em prol da democracia e do respeito aos direitos humanos.

A dívida externa passou de 3 bilhões em 1964 para mais de cem bilhões em 1985 e atingindo 120 bilhões na década de 1990. Houve aumento na mecanização rural e na industrialização, porém com o crescimento da dívida também aumentou a dependência. Nesse contexto aumentou significativamente o êxodo rural, que contribuiu para acelerar o processo de urbanização. Com a expressiva expansão do ensino de 1 e 2º aumentou o número dos potenciais candidatos a universidade. Esta revelou-se, então um dos caminhos de saída da crise para a classe média, duramente atingida pelo arrocho e pela concentração de renda (ROSSATO 2005).

Nesse momento foi muito difundida a teoria do capital humano, que defende a tese de que o maior investimento que alguém pode realizar é na própria capacitação e qualificação. Assim educação passou a ser vista como a principal forma de ascensão social ao alcance do indivíduo. Por outro lado, a explosão demográfica da década de 1950 e início da 1960 fez com que, naquele

momento, chegassem a universidade as gerações mais numerosas de nossa história. O governo enfrentou esta questão expandindo rapidamente o ensino superior e transferindo-o massivamente para o setor particular, ou seja promovendo e estimulando a privatização do ensino superior. Dourado e colaboradores sintetizam este momento de expansão: "O processo expansionista assumiu feição predominantemente privatista (DOURADO et al, 2003, p.23).

Durante a redemocratização do Brasil (1981-1988) o sistema universitário público do país sofreu muito com a crise econômica que se abateu sobre a América Latina e com a crise política paralela ao processo de abertura democrática ¹⁴. Para o sistema federal de educação superior, foram anos de sub-financiamento, caos administrativo, crise de autoridade, desvalorização social, manifestos em longas, freqüentes e frustrantes greves de estudantes, docentes e servidores técnicos administrativos. Segundo Dourado "estabeleceu-se certa estagnação na oferta de vagas, no final do anos 80 e a primeira metade dos anos 1990, apesar da criação de IES vinculadas ao Poder público estadual e ao municipal "(idem, 2001, p.)

Em 1985 ocorreu uma tentativa de reforma universitária capaz de corrigir os equívocos da Reforma de 1968¹⁵. O governo Sarney institui a Comissão Nacional para Reformulação da Educação superior criada com o objetivo de fornecer subsídios para uma nova política de educação superior; porém nenhum projeto de lei chegou a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Quadro atual: a situação no final do século XX

A despeito do caráter tardio do aparecimento da universidade no Brasil(1920) - basta lembrar, por comparação, que em 1918 a Argentina já experimentava sua primeira reforma universitária - associado a sua gênese a partir da reunião de unidades de ensino, no processo constituinte que conduziria a Constituição Federal de 1988 – chamada de Cidadã - prevalecem os princípios de uma universidade, como dever do Estado e privilegia a produção do conhecimento de forma integrada ao ensino, principio da indissociabilidade pesquisa-ensino, acrescido de um novo elemento a extensão. Em outras palavras, sua cultura, seus valores éticos, sua tradição e seu fazer pedagógico, científico e tecnológico foram constituídos sob a égide da indissociabilidade entre

¹⁴ As contradições dos anos 1980: de um lado, a redemocratização (Diretas Já, Constituinte, LDB, primeira eleição direta à Presidência pós-Golpe Militar, impeachment presidencial); de outro, o acentuado déficit social e produtivo produzido pela ação de políticas nacionais orientadas por organismos econômico-financeiros multilaterais.

¹⁵ A Reforma Universitária de 1968 (objeto da Lei nº 5.540/1968) foi bastante incompleta e resultou em um tipo de estrutura de gestão mista. Por um lado, uma versão mal adaptada do sistema anglo-saxônico de departamentos foi sobreposta ao sistema franco-alemão de cátedra vitalícia; por outro lado, foi incorporado á arquitetura acadêmica o que nos EUA é em parte, formação profissional (os mestrados), interpretando-a de modo distorcido como formação de pós graduação, sem remover o sistema anterior de ensino de graduação profissionalizante inspirado no modelo francês. Nesta caso criou-se um título universitário terminal, uma espécie de licenciatura para docência na educação superior chamado Mestrado e uma formação especial de pesquisador chamada Doutorado. A Lei determinou também, que o ensino fosse indissociado da pesquisa.

ensino, pesquisa e extensão (CUNHA 2000).

Entretanto, os efeitos do artigo 207- nos dias de hoje- são quase nulos pois em nove de julho de 2001 - por meio do decreto 3.860/2001 e este precedido pelos decretos nº. 2.207/1997 e 2.306/1997 - a letra do artigo 207 da Constituição é liberalizado, isto é, não existe nenhuma imposição legal que condicione a aprovação de novas IES à sua organização na forma de universidade.

O decreto 3.860/2001, nos artigos 7º e 8º, institui novas regras de organização e avaliação das instituições de ensino superior classificando as instituições em universidade, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos e escolas superiores. Portanto o decreto diversificou as instituições, abriu possibilidades de quebra do princípio da indissociabilidade, na medida em que algumas se dedicam a pesquisa, outras se dedicam a transmissão de ensino e outras vivem da exploração com fins lucrativos. Sguissardi ilustra esta situação legal:

“ chega-se aos meados dos anos 90 e início do novo século com um quadro onde nitidamente predomina a existência de estrutura e organização neonapoleônica, restando pouco espaço ainda para existência de universidades neo-humboldtianas” (SGUISSARDI, 2006a, p.364).

A aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional(LDB),em 20 de dezembro de 1996, introduziu um conjunto de modificações importantes no sistema educacional brasileiro. A LDB, com uma política educacional determinada, desencadeia um processo de reformulação profunda. No caso da Educação Superior, foram regulamentadas formas diferenciadas de processo seletivo, introdução de diretrizes curriculares para os cursos de graduação, diferenciação institucional (art. 45º da LDB e Decreto 2306/97), dentre outras. As causas e as implicações desta política para a estrutura de pesquisa do país, desde então, tem sido tratada intensamente pela comunidade acadêmica¹⁶.

Desse processo os principais resultados são o crescimento expressivo no campo das instituições privadas e quanto as universidades, que em 1996 já representavam um percentual pequeno (14,8%) em relação ao total de instituições, em 2004 o percentual baixou para 8,4. Assim a política educacional em vigor criou as condições legais, políticas e ideológicas para que se estabelecesse, no Brasil, um mercado educacional *estricto senso* – mercantilização da produção dos trabalhos acadêmicos e da gestão das universidades públicas – onde o sistema de educação superior em poucos anos terá um perfil não universitário (INEP/MEC, 2006).

¹⁶ Coletâneas com a temática do ensino superior: Universidade em ruínas (1999) e Universidade na Penumbra(2001). Mais recentemente (Nov 2006) “Educação superior no Brasil 10 anos pós-LDB” foi o tema do XII Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR realizado em Campo Grande/MS

2 Instâncias de regulação supranacional, Reforma do Estado e Educação Superior

A autonomia relativa do Estado-nação moderno esta sendo cada vez mais desafiada e constrangida pelos processo de globalização e de transnacionalização do capitalismo¹⁷. Hoje todos os países se confrontam com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio(OMC), União Européia), bem como outras organizações já não tão recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial(BM), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e FMI). Estes organismos, direta ou indiretamente, ditam os parâmetros para a reforma do Estado induzindo os países a adotarem as medidas reconhecidas como *modernizadoras*. (AFONSO, 2001)

O Consenso de Washington, realizado em 1989, pode ser considerado um marco decisivo de elaboração e definição de políticas econômicas e sociais. Este *Consenso*, elaborado por homens de negócios, teve como objetivo a proposição de um *plano de ajuste estrutural, de estabilização e de reformas*- do Estado, Fiscal, da Educação, da Previdência Social cuja finalidade era reconfiguração do modelo de gestão das instituições públicas, em especial a gestão, o financiamento e o sistema da avaliação institucional das universidades públicas e da educação básica (SILVA, 2006).

Ainda no contexto internacional, no que se refere à educação superior, o Banco Mundial, por meio do documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995, p.4), apresentou suas diretrizes políticas para a educação superior:

- Fomentar a maior **diferenciação das instituições**, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas;
- Proporcionar incentivos para que as instituições **diversifiquem as fontes de financiamento**, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;
- **Redefinir a função do governo no ensino superior**;
- Adotar que sejam destinadas a outorgar prioridade aos objetivos da qualidade e da equidade..

¹⁷ Neste sentido cf *Tendencias mundiales em la educacion superior: el papel de os organismos multilaterales*. Alcantara, A. 2006 e Educação Superior, Globalização e Desafios Éticos- Políticos/ Reformas da Educação Superior na Europa e na América Latina. In: *Dilemas da Educação Superior no mundo Globalizado*. Dias Sobrinho, J. 2005, p.45-100.

Em Paris, de 5 a 9 de outubro de 1998, realizou-se a *Conferência Mundial sobre o Ensino superior* e merecem destaque alguns princípios:

Contribuir na produção e consolidação dos valores das sociedade, formando a juventude de acordo com os valores nos quais se baseia a cidadania democrática.

Contribuir para a compreensão, interpretação, preservação, reforço, fomento e difusão das culturas nacionais e regionais, internacionais e histórias, em um contexto de pluralismo e diversidade cultural.

A gestão e o financiamento da educação Superior requerem o desenvolvimento de capacidades e estratégias apropriadas de planejamento e análise de políticas, com base em parcerias estabelecidas entre instituições de educação superior e organismos nacionais e governamentais de plane .

O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privado. E o Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento, aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. Não obstante o apoio público à educação superior e a pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais.¹⁸

Estes dois documentos sobre políticas do ensino superior publicados em nível internacional, pelo Banco Mundial e pela UNESCO, ambos partiram de diagnósticos semelhantes: problemas de financiamento generalizados e diversificação das instituições para citar apenas alguns, mas chegaram a conclusões diferentes daí elaboração de propostas totalmente divergentes. Esses documentos representam, na realidade duas visões absolutamente opostas sobre a função da educação superior com relação a sociedade e à própria sociedade. O Banco, devido a sua natureza comercial partia de uma visão economicista da sociedade, ao passo que a UNESCO com base em sua Carta Constitutiva considerava a educação, em seu conjunto, um bem público. Ambos os documentos tiveram grande influência no desenvolvimento de políticas educacionais no mundo inteiro e as questões neles colocadas continuam, até hoje a ser objeto de discussão em todos os fóruns internacionais consagrados a este nível de educação (DIAS, 2004).

¹⁸ Conferência Mundial sobre o Ensino superior: Tendências da Educação superior o para o século XXI. Brasília, UNESCO/CRUB, 1999.

Ainda anos anos noventa, a Organização Mundial do Comércio(OMC) por meio de seus porta vozes – EUA, Austrália, Japão e Nova Zelândia – intensificou a proposta de que os serviços de ensino fossem comercializáveis livremente, facilitando as operações de grupos educacionais estrangeiros e a aprovação de cursos a distância. Mais recentemente com a intervenção da OMC a posição destas duas organizações torna-se mais próxima (idem, 2004).

Assim os governo, são pressionados por grupos empresariais, para flexibilizar sua economias e abrirem os seus mercado no campo da educação, bem como em outras áreas sociais. A essas vozes somam-se a dos diretores executivos do BM e do FMI que pressionam através dos acordos econômicos com a inserção das chamadas *cláusulas sociais*. Desta forma a definição das políticas educacionais é feita no exterior, e definida não soberanamente pelos governos democraticamente eleitos, mas sim pelo jogo do comércio, restringindo-se ainda mais a soberania dos países em desenvolvimento (DIAS, 2003).

Marco Antônio Rodrigues Dias, um dos promotores do debate no Brasil sobre o impacto na educação de medidas tomadas pela OMC, alerta que “ em tempos de globalização, definir se a educação deve ser tratada como mercadoria e não como um direito é fundamental para o modelo de país que se quer implantar” (DIAS, 2003, p.818).

Reforma do Estado e reforma da Educação Superior

A disposição do governo em reformar o Estado vem desde Fernando Collor, entretanto somente depois do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), delegou-se ao ministro Luís Carlos Bresser Pereira a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Neste está a clara redefinição do modelo de gestão, de financiamento e de avaliação das instituições educacionais e científicas, ainda, instituir meios para melhorar os serviços e desempenho da administração pública.

A necessidade da reforma do Estado foi apresentada como alternativa para lançar o País no circuito internacional da modernidade. Neste documento, de 1995, justifica-se a reforma do Estado devido da crise fiscal, ao esgotamento a estratégias estatizantes e a superação da administração publica burocrática. Segundo os proponente são medidas inadiáveis “com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.11).

A introdução na administração pública da cultura e técnicas gerenciais modernas (p.18) poderia corrigir as distorções e sanar a crise fiscal. Na lógica postulada por Bresser Pereira, quatro setores distintos constituem o aparelho do Estado.

São eles:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. (p.40-42)

Esta lógica da reforma do Estado, propugnada por Bresser Pereira e sua equipe, ao redefinir as funções do Estado e das instituições públicas, instituiu o modelo de gestão gerencial, a diversificação das formas de financiamento público das instituições de ensino público e a redefinição dos instrumentos de avaliação institucional, deslocando-os do processo para referendá-los a partir dos resultados quantitativos.

Os neoconservadores, desta forma, propuseram a educação como serviço ou bem público não necessariamente estatal, podendo ser transferido para o setor privado, em instituições denominadas *organizações sociais* e estas regidas por *contrato de gestão* – um poderoso instrumento de gestão institucional- na estratégia de enfrentamento da incapacidade do Estado em promover atividades em áreas essenciais para a sociedade (CONTRATO DE GESTÃO, 1995; PROJETO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, 1996).

E, para tanto, as reformas do Estado e da educação superior tem a finalidade de implantar, nas instituições dos países, o modelo de gestão empresarial, diversificar as formas de financiamento público e instituir os instrumentos de avaliação referenciados nos resultados quantitativos.

Da Universidade [instituição social] a outra universidade [organização social]

Foi nessa conjuntura que ocorreu o fortalecimento do Estado brasileiro, das empresas transnacionais e dos grupos econômicos interessados na exploração comercial do ensino superior. Emergiu assim outra política de função para a universidade pública. Com a Reforma do Estado há um deslocamento de concepção, significados e de funções. Isto é, da Universidade como *instituição*: que cria, produz, inventa, abriga, transforma e socializa os conhecimentos que são parte dos elementos constituinte da soberania política, científica e tecnológica dos governos nacionais, e que tem como referência valorativa a sociedade, para outra universidade agora como *organização social*: reprodutora de conhecimento, inovadora de tecnologias e prestadora de serviços para venda no mercado, sob égide da gerência empresarial e tem a si mesmo como referência (CHAUI, 2003).

Neste momento se dá a exarcebção da *crise institucional*¹⁹, induzida pela redução do compromisso político do Estado e a transnacionalização do mercado universitário. Desencadeia-se dessa maneira um processo de redução e diversificação das fontes de investimento público, de desqualificação do fazer científico e acadêmico das instituições públicas destituindo-a de suas funções, significado, tempo e ritmo (SANTOS, 2004).

Desse modo, os sucessivos governos mediante duas relevantes frentes: Plano Diretor da Reforma do Estado (MARE) e o capítulo *Da Educação Superior* da LDB (MEC) juntamente com os grupos empresariais ao introduzirem as regras privadas nas práticas científicas e acadêmicas – com a intenção de submetê-la a lógica econômica – diluem as fronteiras entre o público e o privado gerando um ambiente de quase-mercado²⁰. De fato uma *reconfiguração* no ethos universitário (SILVA e SGUISSARDI, 1999).

3 Políticas e Reformas da Educação Superior a partir de 1995: algumas considerações

Uma análise da política educacional a partir de 1995 demonstra que grande parte do arcabouço jurídico institucional da educação brasileira foi modificado, afetando de forma direta, a

¹⁹ Neste sentido ver : Da idéia de Universidade a universidade de idéias. In: *Pela mão de Alice*. Santos .2005, p.215

²⁰ Neste sentido ver Quase-mercado. Quase-educação, quase-qualidade. In: *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Jose Dias Sobrinho. 2002, p.165-189.

educação superior. Haja visto as principais leis federais promulgadas nessa época: a Lei nº 9131/95 que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE) e instituiu o Exame Nacional de Curso, conhecido como provão; a Lei nº 9.192/95, que modificou o processo de escolha dos dirigentes universitários; a Lei nº 9394/96, que definiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional(LDB); e a Lei nº 10.172/01 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRANDÃO, 2005).

As política de diversificação e diferenciação da educação superior, que reconfiguram o sistema de educação superior no Brasil, com mais intensidade, a partir do primeiro governo de FHC acentuam pressupostos fundamentais do neoliberalismo; entre eles a subordinação do ensino superior ao mercado, no que diz respeito a formação profissional e a produção de bens e serviços acadêmicos, bem como dão ao Estado os instrumento legais e burocráticos necessários à avaliação e controle do sistema, o que permite promover uma maior competitividade no sistema (OLIVEIRA, 2000).

A diversificação e a diferenciação dos sistema surgem como alternativa de solução para a demanda crescente de vagas nas universidades e para a questão da massificação– expansão do sistema – bem como a integração dos diferentes procedimentos de avaliação (novas forma de controle e regulação). João Ferreira Oliveira relata que “da mesma forma devem ser compreendidos os estímulos dados pelo MEC por meio da:

a) *criação de centros universitários*, com autonomia para o desenvolvimento de atividades na área de ensino e formação profissional;b)*regulamentação dos chamados cursos seqüenciais*, cursos superiores de curta duração, voltados para uma formação profissional específica ou para complementação de estudos, como alternativa ao acesso da sociedade ao ensino de terceiro grau; c) *flexibilização curricular* que incentive o desenvolvimento de projetos pedagógicos mais específicos, procurando atender aos interesses regionais, combater a evasão, aumentar a participação de setores que integram a formação e ampliar o espaço do aluno na definição de seu currículo, além de adequar os cursos às demandas do mercado de trabalho; d) *instituição e consolidação do ENEM*, com finalidade de diversificar o processo de acesso, oferecendo alternativas(s) de associação ou substituição do vestibular; e) incentivo *aos programas de ensino a distancia*, os chamados curso virtuais, incluindo os cursos de graduação; f) *definição de nova matriz de distribuição de recurso orçamentários (entre Ifes)* que privilegia o número de aluno efetivos na graduação” (OLIVEIRA, 2000, p.18-19).

Neste processo de reestruturação da educação superior [em curso] a política que articula reforma curricular dos cursos de graduação com as alterações do mundo do trabalho, – ocasionadas pela reestruturação produtiva – interfere diretamente na esfera da produção do conhecimento e da

formação profissional (CATANI e colabs., 2001). Como consequência desta reforma curricular há uma inversão na natureza e no papel da educação.

Por outro lado, a análise do processo de constituição do sistema de avaliação da educação superior, de seu papel na reconfiguração desse nível de ensino, de *publicização* e utilização dos resultados permitiu a Catani e colaboradores, em 2001, a formular 4 pressupostos para um debate, a saber:

1- O sistema de avaliação constituído vem implementando pouco a pouco um processo de economização da educação que altera objetivos, valores e processos educativos no campo da educação.

2- O sistema de avaliação instituído amplia o poder de controle do Estado e altera significativamente a lógica de constituição do campo e o relacionamento entre as IES.

3- As políticas de avaliação estão promovendo mudanças significativas na gestão universitária, na produção do trabalho e na formação profissional.

4- A avaliação constitui-se em um terreno de contestação importante porque pode evidenciar os fins da educação, o conceito de homem e o projeto de sociedade que se quer desenvolver. (CATANI e colabs, 2001, p.14-16)

Uma das mudanças que mais trouxe consequências para o Sistema Federal de Educação Superior Pública, no período de 1989-2002, na análise de Nelson Amaral, foi a diversificação das fontes de financiamento, e esta gerando a competitividade entre as próprias instituições públicas. A situação do quase-mercado educacional é descrita pelo autor:

“A situação dramática dos recursos de outras despesas correntes e investimentos, originários do Tesouro Nacional, estaria levando as IFES, exacerbada e quase inevitavelmente, a agir como integrantes do quase-mercado educacional. Elas estariam atuando, via fundações privadas de apoio institucional, sobretudo na mercantilização da prestação de serviços, como forma de complementar os recursos necessários à própria manutenção, além de minorar a penúria produzida e ampliada a cada ano pelo quase congelamento salarial” (AMARAL, 2003 p.198)

A reforma da educação superior no governo Lula

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) instituído pela Lei nº.

10.861/04, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tornou obrigatória a avaliação para as instituições de ensino superior do país e intensificou o debate recente na comunidade acadêmica sobre educação superior, universidade e avaliação institucional. No processo de elaboração [da concepção a regulamentação] e implantação do SINAES estão presentes concepções antagônicas de avaliação. A indefinição do modelo de avaliação adotado mostra as oscilações da política de educação superior do governo Lula (BARREYRO e ROTHEN, 2006). E Nelson Amaral complementa “o governo passa a ter em mãos uma poderosa arma, se quiser implementar ações que vinculem o processo avaliativo às definições sobre o financiamento das instituições. AMARAL, 2005, p.90).

No cenário atual a compreensão do papel da educação superior –como bem público com papel no processo de formação humano ou como agência prestadora de serviço e de preparação de mão- de- obra para o mercado de trabalho – ,faz com que a avaliação da educação superior apresente-se sob perspectivas distintas: avaliação como *controle* versus avaliação como produção *de sentido/ emancipatória*. (DIAS SOBRINHO, 2002)

Ainda algumas medidas que modificam estruturalmente a universidade pública fortalecendo o modelo *heterônomo*²¹ :

- a) Lei 10.973/04 (Lei de Inovação Tecnológica) que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológico no ambiente produtivo). Esta norma viabiliza a alocação de recursos públicos para empresas nos projetos ditos de inovação, bem como prevê a gratificação dos pesquisadores. Uma implicação desta Lei seria a subordinação da agenda científica universitária.
- b) Lei 11.079/04 que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público- Privada (PPP) no âmbito da administração pública. Com esta norma recursos públicos podem ser utilizados por entidades privadas.
- c) Lei 11.096 /05 que instituiu o Programa Universidade para Todos (ProUni) regula a atuação de entidades beneficentes privadas, com ou sem fins lucrativos. Este programa acaba beneficiando instituições privadas comerciais ao invés da criação de centenas de milhares de vagas nas universidades públicas no período noturno.

Com governo Lula da Silva, o tema Reforma Universitária voltou à pauta de discussões. A atual versão (Casa Civil) do Projeto de reforma universitária, apesar de precedida de amplo e inédito processo de discussão pública, não faz jus ao Plano de Governo Lula para educação (2003-2006), nem garante avanço em relação a autonomia e ao financiamento (das IFES).

²¹ Neste sentido cf SCHUGURENSKY, D. La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: Hacia un modelo heterônomo?. In: Alcántara, A. Pozas, R. y Torres, C. *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. México: Siglo XXI editores, 1998, p. 118-149.

Caso seja aprovado pelo Congresso Nacional, as mudanças que induzirá na educação superior aprofundarão o caráter neopragmático e eficientista da reforma em curso nos últimos anos (SGUISSARDI, 2006b).

Considerações finais

Com este breve panorama da educação superior brasileira procurou-se compreender a sequência dos eventos da história recente e modelos da universidade brasileira, bem como as políticas e reformas que a impactam. A criação da universidade brasileira fez-se tardia, sem a firmeza política de investimento públicos e sem a percepção de construí-la como parte de um projeto nacional. A trajetória de sua criação, expansão e desenvolvimento são demonstrações de que o ensino superior deveria ser reservado para poucos.

Nesse cenário, a partir da década de 1970, tem-se um primeiro movimento de desregulamentação das atividades econômicas e o afastamento do Estado das suas atividades clássicas. Num segundo momento, o Estado volta a ter uma função de regular a economia, mas em um sentido diferente do Estado Provedor: fiscaliza a provisão privada de serviços sob sua regulação.

Com a intervenção do Governo Federal na configuração jurídico-institucional a partir de 1990 da educação superior há uma reestruturação induzindo as instituições públicas a um modelo de gestão gerencial, a diversificação das formas de financiamento e aos instrumentos de avaliação institucional como políticas de eficiência, de produtividade e de resultados prescritos.

Com esse procedimento, o Governo Federal vincula a gestão gerencial, o financiamento e avaliação institucional de maneira a forçar as instituições de ensino a se enquadrarem nessa política. O fato é que estamos diante de um estado forte e centralizador para o capital pautado na racionalidade, fiscalização e regulação. Pode-se inferir pelo apresentado neste texto que houve muito mais continuidades que rupturas entre os governos FHC e governo Lula no campo da educação superior. Será o mesmo o *modus operandi* de implantar a política educacional do ôctenio FHC e ôctenio Lula da Silva?

Neste conjuntura percebe-se a importância de se empreender forças intelectuais na compreensão, por meio de processos históricos, do campo da educação superior.

Referências bibliográficas

AFONSO, Almerindo J. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XXII, nº75, Agosto/2001p. 15-32

ALCANTARA, A. Tendencias mundiales em la educacion superior: el papel de os organismos

multilares. Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, 31 (1):11-33, jan./junho.2006

_____. SILVA, M.A.R. Semejanzas y Diferencia em las políticas de Educación superior em América Latina: cambios recientes em Argentina, Brasil, Chile y México. In: 29º Reunión anual da ANPEd 2006

AMARAL, Nelson Cardoso. O Financiamento da Educação superior: Estado X Mercado. São Paulo. Cortez, p.87-132.2003

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington. D.C. 1995

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. Política Educacional para a Educação Superior Brasileira na última década. Impulso. Piracicaba 16(40); p.69-80.2005

BRASIL. *Plano Diretor da reforma do Estado*. Presidência da República. Ministério da Administração federal e reforma do estado. Brasília, novembro, 1995

_____. Contrato de Gestão – Organizações Sociais, um poderoso instrumento de gestão institucional. Ministério da Administração e Reforma do estado. Brasília, 1995

_____. Projeto Organizações Sociais- exposição de Motivos Ministerial. Ministério da Administração e Reforma Do Estado. Brasília, 1996

CATANI, Afrânio M.; DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João F. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. Educação & Sociedade, ano XXII, n.75, agosto/2001. Campinas:CEDES,2001b

CATANI, Afrânio M.; DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. Avaliação, Campinas, ano 6,v.6, n.4 (22),dez 2001,p.7-16

CHAUI, M. *A universidade pública sob nova perspectiva*. Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro: ANPEd/Autores Associados,nº 24, Set/ Out/Dez 2003, p.5-15

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR. *Tendências da educação o superior para o século XXI*. UNESCO/CRUB, 2ª edição, 1999

CUNHA, Luiz Antônio Ensino Superior e Universidade no Brasil, In: *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte. Autentica,2000, p. 43-72

DIAS Marco Antônio. Comercialização no ensino superior : é possível manter a idéia de bem público? Educação & Sociedade, Campinas, v.24,nº84, p. 817- 838

_____. Dez anos de antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional. Educação & Sociedade, Campinas, v.25,nº88, p. 893- 914

DIAS SOBRINHO, José. *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular.2002.p137-164 e 165-189.

_____. Educação Superior, Globalização e Desafios Éticos- Políticos/ Reformas da Educação Superior na Europa e na América Latina. In: *Dilemas da Educação Superior no mundo*

Globalizado. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005, p.45- 100 e 167-223

DOURADO,L.F. A interiorização da educação superior e a privatização do público. Goiânia:Ed. UFG,2001

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *A Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro. UFRJ/COMPED/INEP.2000.

_____. *Universidade e Poder – Análise Crítica, Fundamentos Históricos: 1030- 1945*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

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

OLIVEIRA, João Ferreira. *A reestruturação da educação superior dono Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás(UFG)*.São Paulo,FE/USP.Tese de Doutorado.2000.

ROSSATO,Ricardo.*Universidade: Nove séculos de história*.2.ed.rev. E ampl.Passo Fundo .UPF, 2005, p. 131- 150

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI; para uma reformam democrática e emancipação da universidade*. São Paulo. de. Cortez,2004

_____. Da idéia de universidade à universidade de idéias. In: *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*.10º. Edição. São Paulo: Ed.Cortez 2005,p.187- 233.

SCHUGURENSKY, D. La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: Hacia um modelo heterônomo?. In: Alcántara, A. Pozas, R. y Torres, C. *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. México: Siglo XXI editores, 1998, p. 118-149.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? In: *A universidade no Brasil: concepções e modelos*. Brasília: INEP, 2006a, p353- 372

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incero futuro. *Educação&Sociedade*, vol 27, nº 96- Especial, p.1021-1056, out.2006b

SILVA, Maria Abadia. Gestão da Educação Superior Pública. In: *A idéia de Universidade: Rumos e Desafios*. Maria Abadia da Silva e Ronalda Barreto Silva(orgs) Brasília. Livro Ed,2006,p179-207

SILVA JR.,João dos Reis,SGUISARDI, Valdemar. *Novas Faces da Educação Superior no Brasil-reformas do Estado e mudanças na produção*. 2ª ed. São Paulo:Cortez, 2001

TRINDADE, Helgio (org) *Universidade em Ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES, 2000(1ª edição 1999).

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. *Universidade Nova: reestruturação da arquitetura curricular da educação superior no Brasil*. Minuta de Anteprojeto.Fevereiro de 2007(digitalizado)