

# Políticas do Ensino Superior

## – perspectivas para a próxima década \*

*Silke Weber(\*\*)*

Discutir Políticas de Ensino Superior, na atualidade, é absolutamente urgente até para dar materialidade ainda uma vez à dimensão crítica da instância universitária.

Gostaria de iniciar arrolando alguns êxitos da universidade oriunda da Reforma Universitária de 1968, contra a qual a autora e muitos outros iniciantes na atividade universitária daquela época nos opunhamos ferrenhamente, tendo como suporte ou baluarte, dentre outros, Florestan Fernandes. Em seguida, pretendo apresentar algumas questões não enfrentadas ou não resolvidas no período dos 30 anos que decorreram desde que foi proclamada a instituição de Departamentos e da atual estrutura das universidades. Enfim, tentarei propor para debate algumas das perspectivas que parecem se impor para a próxima década.

### 1. Alguns êxitos da Reforma Universitária de 1968

Sem entrar no mérito dessa Reforma e tampouco aprofundar a significação da sua formulação e implementação nos anos iniciais do período autoritário, gostaria de destacar alguns aspectos que permitem realizar uma avaliação positiva dessa intervenção da União no ensino superior.

Como se sabe, historicamente, são atribuídas quatro finalidades ou objetivos simultâneos à instância universitária: a produção do conhecimento e do saber nas diferentes áreas; a formação profissional; a disseminação do conhecimento e saber ali produzidos e a criação, dinâ-

mica e sedimentação de clima cultural. Assim, as denominadas atividades de pesquisa, ensino e extensão seriam necessariamente indissociáveis, a sua maior ou menor vinculação e ênfase resultando das marcas institucionais específicas historicamente construídas.

Poderíamos dizer que até a institucionalização da pós-graduação, que ocorreu em meados dos anos 70, salvo exceções estudadas por aqueles que se debruçaram sobre a produção científica brasileira como Simon Schwartzman, Regina Novaes, Ana Maria Fernandes, o ensino superior brasileiro teve como principal tarefa o ensino e a preparação profissional em áreas relacionadas à burocracia e à saúde e de suporte aos requerimentos do processo de urbanização, conforme demonstrou Cunha nos seus textos sobre a Universidade Temporã.

A pesquisa localizava-se apenas em alguns institutos ou núcleos, alguns dos quais próximos a comemorarem o seu centenário de atuação. No final da década de 30, é que a pesquisa começa a integrar a atividade de nível superior, com a criação em São Paulo, da USP, principal base para a instituição progressiva de sociedades científicas, como a SBPC, nos finais da década de 40, e também para a criação dos primeiros organismos de fomento à produção do conhecimento nas diversas áreas, propulsores reconhecidos da constituição de massa crítica em nosso país.

As atividades de pesquisa, assim, somente passaram a caracterizar efetivamente a atuação universitária com a institucionalização da pós-graduação propiciada pela reforma universitária de 1968 e promovida, principalmente, pelas universidades públicas que, aliás, continuam responsáveis ainda hoje pela oferta de quase 90% dos Doutorado e mais de 80% dos Mestrados e por mais de 90% da produção científica e tecnológica nacional. As propostas a serem desenvolvidas eram incentivadas ou financiadas tanto por órgãos de desenvolvimento como por instituições diretamente implicadas com o fomento à formação de quadros acadêmicos capazes de dar suporte ao projeto em curso de modernização da sociedade brasileira.

\* Texto apresentado na Mesa Redonda - Políticas do Ensino Superior - perspectivas para o século XXI durante o Seminário Democratização, Seletividade e Avaliação, realizado pela Faculdade de Educação da UFMG, Belo Horizonte, em dezembro de 1999.

\*\* Professora-titular de sociologia na Universidade Federal de Pernambuco. Membro do Conselho Nacional de Educação. Ex-Secretária de Educação do Estado de Pernambuco.

Importa assinalar que a produção do conhecimento então desencadeada de forma sistemática e que conduziu a avanços importantes tanto nas ciências exatas e da natureza, tecnologia, como nas ciências sociais, educação e saúde, ocorreu em concomitância com o aprofundamento da luta em favor da restauração do regime democrático, propiciando o desenvolvimento de estudos que pudessem de uma ou outra forma subsidiar a formulação e implantação de projetos político-sociais pautados pelo compromisso com a construção da cidadania.

E dessa forma, no espaço de um quarto de século, o país passou a conhecer-se um pouco mais, a descobrir seus limites e possibilidades, inclusive aqueles demarcados pela sua inserção histórica no mundo ocidental, e a tentar resgatar dívidas sociais de diferentes ordens, entre elas, a da educação de qualidade em todos os níveis, entendendo o acesso à educação básica de qualidade como um direito.

Além da constituição de massa crítica, o desvendamento das dimensões sociais envolvidas na complexidade do país tem sido assim, uma das grandes contribuições da pós-graduação brasileira, cujo desempenho desde cedo começou a ser avaliado e a ser acompanhado pelos mais diferentes segmentos sociais, impondo-se pouco a pouco como uma referência de atuação de qualidade do setor público.

É evidente que inúmeras questões relacionadas à formação universitária não foram enfrentadas ao longo desse percurso, sendo importante tematizar algumas delas.

## 2. Algumas questões problemáticas

A consolidação da pós-graduação e a sua realimentação contínua pela integração de novos professores pós-graduados e pela própria dinâmica inerente ao processo de produção de conhecimento raramente se fez acompanhar de medidas para a melhoria dos cursos de graduação.

As iniciativas tomadas localmente, sobretudo em universidades públicas, nível institucional ainda predominante em 1998, congregando 40% das matrículas, como o envolvimento de estudantes de graduação na realização de pesquisas, se de um lado tem instigado a formação científica do alunado, por outro, ao promover o seu relacionamento com a produção de conhecimento termina por favorecer a consolidação da própria Pós-Graduação, inclusive, oferecendo candidatos qualificados para os seus processos seletivos. Reforça-se assim, a atividade de pesquisa que, dadas as características do nosso sistema universitário, sua história e suas formas de financiamento, termina restrita apenas a algumas universidades e não recobre todas as áreas de atuação acadêmica. Essa proeminência da pesquisa em detrimento de outras formas de preparação universitária tem ensejado debates acirrados, que

culminaram em 1986 na proposta do GERES, grupo instituído pelo Ministério da Educação no Governo Sarney, de distinguir instituições universitárias voltadas para a pesquisa daquelas dedicadas ao ensino, alternativa que foi mais adiante incorporada pela LDB e, em seguida, regulamentada pelo Decreto nº 2.306/97 que, no seu Art. 12, definiu os Centros Universitários.

Acrescente-se que ao longo do período de institucionalização da pós-graduação, nos anos 70 e 80, não houve propriamente programas oficiais de suporte à graduação. Salvo recursos específicos provindos de acordos internacionais para ampliação e modernização de *campi* universitários, raros foram os incentivos à melhoria de laboratórios e de bibliotecas e também para a promoção de atividades práticas favorecedoras de preparação profissional qualificada. Fóruns diversos foram criados por iniciativa de professores ou de Pró-Reitorias, Programas de Avaliação foram instituídos, alguns deles contando com o apoio do MEC ou de algumas de suas instâncias, outros não. Diferentes formatos de preparação universitária foram então experimentados, ganhando destaque o que foi denominado de atendimento à demanda social, rapidamente transformado em prestação de serviços passível de ser remunerada pelos setores diretamente interessados.

A vinculação das instituições universitárias públicas com as demandas da sociedade, vivenciada com forte coloração local, ensejou novas oportunidades de ensino e começou a dar visibilidade ao terceiro objetivo ou finalidade da universidade, a extensão universitária que passou a explorar caminhos de financiamento já anteriormente abertos pelo setor educacional público via a criação de fundações de desenvolvimento das universidades.

Pode-se assim dizer que o ensino de graduação das universidades públicas, que raramente multiplicou as suas vagas e abriu cursos noturnos, encontrou na oferta de atividades de extensão maneiras de suprir a ausência de financiamento específico e também de complementar o salário dos seus professores, muitos deles excluídos do apoio dado pelas agências de fomento à pesquisa, que aliás, também tiveram ano a ano os seus recursos restringidos.

Nesse contexto, as universidades públicas vêm cumprindo a seu modo as três finalidades que lhe são inerentes: pesquisa, ensino e extensão, embora não tenham contado, para a sua concretização, com o necessário apoio sistemático do poder público.

Malgrado todo o esforço feito pelas instituições universitárias, sua direção, seus Departamentos e suas Coordenações de Curso, com a consolidação da ação coordenada de política educacional pelo MEC, a partir de 1995, cresce o nível de insatisfação com a atuação universitária, seja internamente às instituições, seja por parte do órgão gestor federal, seja da própria sociedade. E a universidade

pública, no âmbito do debate sobre a reforma do Estado, no contexto do processo de globalização, passou a ser apresentada como uma das vilãs do setor público, improdutiva e ineficiente. A sua autonomia didático-pedagógica é posta em questão, a sua produção é considerada desvinculada das necessidades sociais. E enquanto não há acordo em relação a uma proposta de autonomia, cujo debate remete, na verdade, ao financiamento da atividade universitária no país, as universidades públicas, ainda sob o impacto das aposentadorias precoces de professores, sobrevivem com professores substitutos e mantêm a atratividade da docência por intermédio da multiplicação da oferta de cursos de especialização e de extensão pagos pelos interessados, iniciativa que, conforme mencionado, institucionaliza pouco a pouco uma fonte de renda complementar para os seus professores.

Eis alguns traços do que, na atualidade, é vivenciado nas nossas universidades públicas e que certamente influenciará a definição de políticas públicas para o Ensino Superior nos primeiros anos do séc.XXI, que incluirá a implementação do Plano Nacional de Educação, em tramitação no Congresso Nacional.

### 3. Perspectivas para a próxima década

Três preocupações caracterizam as duas propostas do Plano Nacional de Educação submetidas à apreciação do Congresso Nacional no tocante ao ensino superior: a ampliação do acesso, a qualidade da formação oferecida e o financiamento do ensino.

A ampliação do acesso, tematizada mediante comparação dos índices obtidos em países da América Latina, é considerada obrigação do poder público, por um lado, e é percebida como tarefa da sociedade, por outro. Considerando o atual estado do debate no país parece claro que a expansão do ensino superior se fará mediante o concurso da iniciativa privada, que muito investirá para rapidamente transformar os seus projetos de curso ministrados em faculdades ou faculdades integradas em centro universitário e assim poder gozar das prerrogativas de autonomia para criação de cursos e de vagas. A universidade pública, por sua vez, será instada a ampliar a sua matrícula pela criação de cursos noturnos, e também nos cursos diurnos, de modo a aumentar a relação aluno/professor, considerada não compatível com os custos implicados.

Além disso, multiplicar-se-ão as oportunidades de formação via cursos sequenciais, novidade introduzida pelo Senador Darcy Ribeiro no projeto da LDB, aprovado pelo Congresso, o que certamente conduzirá a inovações criativas, mas também poderá favorecer a proliferação de alternativas de formação aligeiradas.

De todo modo, vale assinalar a necessária reformulação curricular em implementação em inúmeros cursos, Depar-

tamentos e Universidades, que já começa a produzir mudanças qualitativas, inclusive a experimentação de propostas interdisciplinares, multidisciplinares, transdisciplinares.

A qualidade da formação ganhará centralidade nas políticas educacionais e continuará a ser aferida por intermédio de exames nacionais, que parecem se consolidar diante da positiva recepção que vêm obtendo da sociedade.

As ações saneadoras previstas pela LDB e concretizadas em visitas de Comissões de Especialistas têm propiciado rearranjos institucionais interessantes, bem como suscitado investimentos na infra-estrutura e qualificação docente de diferentes instituições de ensino superior.

O incentivo à titulação dos docentes presente nos Planos de Cargos e Carreira de professores de nível superior como de Educação Básica ampliará a demanda por formação pós-graduada, que deverá ter o seu escopo redefinido de modo a atender a uma solicitação crescente de pós-graduação de caráter profissional. A oferta da pós-graduação desse modo, não mais se restringirá às universidades ou centros universitários, mas agregará, também, ambientes de trabalho de qualidade reconhecida como hospitais, laboratórios, escolas, empresas.

Prioridade nesse âmbito deverá ser dada à formação em nível superior de professores para a Educação Básica – educação infantil e anos iniciais da Educação Fundamental – que vem sendo reivindicada reiteradamente nos debates sobre educação desde o início dos anos 80. A exclusividade atribuída aos Cursos Normais Superiores como local de formação de professores, conforme Decreto presidencial de 07 de dezembro de 1999 e que interrompeu o aprofundamento da discussão de tema básico, constitui indicador importante da decisão governamental de priorizar o caráter profissional da formação superior, inclusive na pós-graduação.

Progresso importante na titulação dos professores do ensino superior privado deverá ocorrer pela migração de professores titulados das universidades públicas para as particulares, aliás, uma das modalidades brasileiras de privatização do ensino superior, o que certamente a médio prazo terá impacto positivo na qualidade da formação tanto na graduação como na pós-graduação oferecida por aquelas instituições.

Com efeito, dados do Censo do Ensino Superior relativos a 1998 e analisados em Texto para Discussão por Simon Schwartzman indicam que, nesse ano, 35 mil professores sobre um total de 164 mil funções docentes estavam realizando algum curso de pós-graduação, 2 mil dos quais no exterior. Treze mil estavam em programas de doutorado, 17 mil em programas de mestrado e 5 mil seguiam um curso de especialização ou outro.

A questão do financiamento do ensino superior deverá continuar problemática. O projeto de autonomia deverá enfrentar ajustes os mais diversos. Entretanto, à se-

melhança do que vem sendo implantado na Educação Básica por intermédio do Programa Dinheiro nas Escolas, que requereu a criação nas escolas estaduais e municipais de Educação Básica de entidades de direito privado chamadas Unidades Executoras e transformou a obrigação do Estado para com a educação básica em subvenção social, a celebração de contratos de gestão será certamente a trilha a ser escolhida pelo MEC para assegurar os recursos necessários à manutenção do quadro hoje existente.

E dessa forma, mesmo que na atualidade haja núcleos de resistência importantes, as universidades públicas serão suscitadas a transformarem-se em organizações sociais atrelando as suas atividades de ensino, pesquisa e extensão principalmente às demandas e necessidades imediatas de mercado.

Além disso, esforços serão feitos para que haja apoio à cobrança de anuidades a exemplo do que vem hoje sen-

do feito com os cursos de especialização e de extensão que vêm sendo ofertados regularmente.

As rápidas observações aqui feitas parecem confirmar o aprofundamento do processo de esvaziamento da universidade crítica e que procurava ter compromisso com a construção da cidadania e da democracia e a constituição de uma universidade pautada pelas demandas do mercado na sua aceção mais ampla, abarcando o mercado de trabalho, ou seja, a instituição da universidade de serviços.

A consecução dessa perspectiva demandará nova estrutura a ser comandada, certamente, pelos elementos que orientam a disputa para a obtenção dos melhores scores nas diferentes formas de avaliação praticadas no país.

Que as novas gerações de estudantes e professores saibam explorar as contradições presentes nesse processo de uniformização globalizada, do qual as políticas de educação e do ensino superior constituem apenas uma faceta.