

# Rumos da política de educação superior

*Maria do Carmo de Lacerda Peixoto\**

No final da década de 90, os rumos da política educacional brasileira assumiram características cada vez mais explícitas, concretizando um projeto de política que vem sendo desenhado desde meados da década de 80, quando teve início o processo de transição democrática, projeto este que vem sendo aprofundado e construído a partir do início do governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse governo, a presença do Ministro Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação por mais de cinco anos é um componente importante, se se considera que nos outros três governos pós-85 o país teve um total de sete ministros da Educação. A tônica dessa política está posta no prioridade dada ao ensino fundamental, capitaneada pela sub-vinculação de recursos financeiros proporcionada pela Lei 9424-96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, com foco na melhoria da qualidade desse nível de ensino.

As ênfases que vêm sendo postas na política para a educação superior são de duas ordens: uma qualitativa e outra quantitativa, estando a primeira relacionada com a institucionalização do sistema nacional de avaliação. A Lei 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação atribuiu à União grande soma de poder controlador no que concerne à competência de assegurar um processo nacional de avaliação do rendimento escolar, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (art.9º inciso VI). A administração de Paulo Renato no MEC tem procurado consolidar esse poder sob diversas formas, estando já instaurados processos de avaliação em quase todos os níveis: de desempenho do sistema de educação básica, por meio do SAEB, de conclusão do ensino médio tendo em vista introduzir um exame nacional que substitua o vestibular para ingresso no ensino superior, por meio do ENEM, e institucional e de desempenho do ensino superior, por meio do Exame Nacional de Cursos ou “provão”.

Como orientação de política educacional, à exceção do ENEM, os demais procedimentos de avaliação são anteriores à aprovação da LDB. O SAEB já vinha sendo realizado em todos os estados e redes de ensino desde 1995, tendo ocorrido experimentos parciais já a partir de

1990, enquanto que o ENC foi instituído pela Lei 9131/95. O sistema de avaliação, como parte integrante da política educacional, ao anteceder à aprovação da lei de diretrizes e bases da educação em 1996 é apenas um exemplo de como foi sendo montado, pelo atual governo, um modelo não explicitado de educação superior a partir de uma legislação parcial, fragmentada e atropelada. Outros exemplos desse modelo são a criação do FUNDEF, aprovado concomitantemente com a LDB, a criação do Conselho Nacional de Educação e a definição do processo de escolha de dirigentes das instituições federais de ensino superior, ambos produtos de leis aprovadas em 1995.

Este modelo deverá ganhar solidez e permanência no futuro pois, buscando criar condições para evitar que os diversos mecanismos de política educacional introduzidos fiquem à mercê da vontade de um próximo ministro, mais ou menos identificado com os projetos de Paulo Renato de Souza, está sendo estruturada a Agência Nacional de Educação. Ela será criada por lei federal, contando com recursos orçamentários próprios e terá poderes similares aos, por exemplo, da Anatel. Será a responsável pelos censos educacionais, pelas pesquisas sobre salários de professor, pelo censo da educação profissional e por todo o sistema de avaliação da educação. Será também encarregada da supervisão dos cursos superiores, dela fazendo parte as comissões de especialistas de cada área do conhecimento, encarregadas da avaliação periódica dos cursos para autorização, reconhecimento, credenciamento, reconhecimento e descredenciamento, englobando também os mecanismos destinados à avaliação da pós-graduação, porta de entrada da avaliação no sistema educacional brasileiro na década de 80.

A outra ênfase da política para a educação superior é quantitativa. O governo federal tem ressaltado a expansão que vem ocorrendo nas matrículas no ensino médio – 57% entre 1994 e 1999, sendo que, nesse último ano, ela foi da ordem de 11,5%. No estado de Minas Gerais esta expansão tem sido particularmente acentuada, tendo as conclusões triplicado entre 1990 e 1997. O governo tem insistido, também, nas comparações internacionais: os 12% da população entre 18 e 24 anos que se encontra no ensino superior brasileiro vêm sendo apontados como insuficientes, considerando-se índices superiores a 30% como da Argentina, Peru e Uruguai, por exemplo. Em consequência, novas modalidades de ensino foram introduzidas

\* Doutora em Educação, professora adjunta da Universidade Federal de Minas Gerais.

ou ganharam ênfase no sistema de educação superior, como os cursos seqüenciais, que podem fornecer certificações e até títulos de curso superior em espaço de tempo mais curto que os de graduação, ganhando também a educação a distância ênfase particular, dada a sua capacidade de abranger um grande volume de estudantes a custos mais baixos. A diversificação das instituições educacionais é também parte deste contexto, pois o governo considera que a universidade, forma privilegiada pela Lei 5540/68 da reforma universitária, é inviável pelo seu alto custo de manutenção, pela obrigatoriedade da pesquisa. Assim, o centro universitário, definido como o lugar da excelência no ensino, surge como fórmula salvadora na LDB e, de modo mais claro, no decreto 2306/97. É preciso ter em mente, contudo, que o grande volume de centros universitários já criados, principalmente no setor privado, a partir de 1998, o foi a partir de projetos de transformação de faculdades integradas em universidades, a modalidade mais “nobre” de organização do ensino superior. Contentar-se-ão estas instituições em permanecer nesse patamar organizacional?

A flexibilização proposta pela LDB nos processos de ingresso ao ensino superior, com referência genérica a “processos de seleção” e não mais ao exame vestibular, é parte também dessa ênfase quantitativa. Novas e variadas modalidades de ingresso no ensino superior vêm sendo apresentadas, tais como: a análise do histórico escolar, reserva de vaga para o ano seguinte para candidato aprovado que não concluiu o ensino médio, avaliações feitas a cada série do ensino médio e, mesmo, introdução de modificações visando ao aperfeiçoamento dos vestibulares hoje existentes.

Não há dúvida de que, após mais de trinta anos de atrelamento do ingresso ao vestibular unificado e classificatório proposto pela Lei 5540/68, é razoável que ocorra uma corrida para introdução de modificações. Deve ser considerado, contudo, que o grande crescimento da demanda pelo ensino superior é um chamariz para busca de alternativas “facilitadoras” do ingresso, principalmente considerando-se o caso de algumas instituições de ensino superior privadas. Entre 1994 e 1998, o crescimento das matrículas do ensino superior foi da ordem de 24%, maior do que o registrado ao longo de toda a década de 80 e os anos iniciais da de 90. Somente no ano de 1998 a matrícula cresceu 9%, o que praticamente equivale ao crescimento verificado em toda a década de 80 (INEP/Censo do Ensino Superior). O número de candidatos, por sua vez, tem crescido exponencialmente.

Se, por um lado o aumento da demanda não tem sido acompanhado por um correspondente aumento na oferta de vagas – no ano de 1998, 1 milhão e 500 mil alunos concluíram o ensino médio enquanto que as instituições de ensino superior ofereceram 776 mil vagas (INEP/

Censo do Ensino Superior) – o modo como esse crescimento da oferta se processa precisa ser considerado: o aumento do número de alunos matriculados tem se dado principalmente nas instituições privadas, com acentuadas tendências de concentração regional no sudeste do país e de interiorização, principalmente no estado de São Paulo.

A necessidade de se introduzir modificações no processo de ingresso, por outro lado, é questão de vital importância. Embora a seletividade neste nível de ensino esteja diretamente relacionada ao processo de exclusão instaurado no sistema como um todo, é preciso ressaltar que o crescimento de matrículas e conclusões no ensino médio se deu primordialmente na rede pública, ocupada, em sua maior parte, por estudantes trabalhadores das classes populares. Esses alunos têm chegado às universidades públicas principalmente fazendo uso das vagas criadas com a abertura de cursos no turno noturno, que têm composição de classe socioeconômica bastante distinta do restante, até mesmo de suas versões similares diurnas. A expansão desse acesso, ampliando a oferta noturna para todos os cursos oferecidos, bem como a garantia de condições de permanência e bom desempenho é o desafio democratizador que se apresenta no contexto atual.

O quadro de expansão indica também que há um grande mercado aberto para a educação superior, que não será certamente atendido apenas por meio da expansão da rede pública. Isto porque, além da expansão do ensino superior ter se dado pela via da rede particular, no caso das universidades públicas o processo que antecede a decisão de abertura de novos cursos ou de acréscimo de vagas enfatiza sobremaneira a capacidade que a instituição tem de suportar novos encargos, de modo a oferecê-los com o mesmo padrão de qualidade em ensino e pesquisa. Além disso, as universidades reivindicam ampliação do quadro docente para garantir a abertura de vagas, não havendo concordância quanto a isso por parte do MEC. Em grande parte das instituições da rede particular – há exceções, é claro, – esse processo ocorre de forma mais apressada, inclusive porque os custos são geralmente mais reduzidos, em razão da ausência da pesquisa. Nessas circunstâncias, é grande a possibilidade de promover parcerias, nacionais e internacionais, por meio de cursos a distância que não exigem custos de edificações e equipamentos. Há notícias de que essas instituições vêm recorrendo a meios não reconhecidos pelo CNE, como as franquias, em que faculdades de pequeno porte buscam se aliar a universidades particulares, aproveitando brechas da legislação para abrir novos cursos e expandir os negócios (Journal da Ciência e-mail 9 de maio de 2000). Registre-se que a Organização Mundial do Comércio pôs, recentemente, em sua agenda de discussão, como serviços a serem por ela regulados mundialmente, os bens culturais, dentre eles a educação superior...

Neste cenário, que tem a reforma do Estado como componente fundamental e as políticas para a educação superior ocupam um lugar secundário, propostas de autonomia de gestão para as universidades federais foram apresentadas pelo governo federal no correr do ano de 1998 e no início do de 1999. Estabeleciam um modelo de gestão para essas universidades como organizações sociais, sendo possível que os recursos necessários ao seu bom funcionamento ficassem cada vez em maior proporção na dependência de convênios a serem firmados com o setor privado da economia. Isto podia ser percebido a partir da própria base de cálculo da sub-vinculação de 75% da receita de impostos da União, bem como pela incerteza quanto à manutenção do financiamento federal a longo prazo. A dificuldade em formalizar o projeto de autonomia em bases que agradassem tanto às universidades quanto à equipe econômica do governo fez com que, a partir de meados de 1999, essas propostas saíssem do cenário da política de educação superior.

No que concerne à pesquisa, as condições de seu financiamento vêm de receber um novo tratamento, por meio de recursos externos ao Estado, com a criação dos fundos setoriais. Apresentados como a grande estratégia para obter recursos para a pesquisa, após um longo período de incertezas anterior até a esse governo, parte dos recursos das agências de fomento que irá compor os fundos, advirá da apropriação do imposto de renda sobre a remessa de lucros de empresas privatizadas. Essa nova forma de financiamento estatal com caráter privado, é aparentemente vantajosa, principalmente se vier a se configurar efetivamente como sendo composta por recursos adicionais aos do Tesouro, representando “dinheiro novo” para a ciência e a tecnologia. O fundo do petróleo já está com os editais sendo divulgados e a constituição dos fundos da aeronáutica, da energia e do transporte entrou em regime de urgência no Congresso, podendo vir a ser aprovada ainda em junho.

Não há dúvida de que a participação da comunidade científica na formulação e gestão desses fundos é uma questão essencial, sendo possível que as empresas criem artifícios jurídicos tendo em vista não recolher as contribuições determinadas pela Lei. Além disso, atenção especial deve ser dada às possibilidades de realização de um componente essencial da política nacional de ciência e tecnologia: a pesquisa acadêmica, que depende da ação articulada do MCT e do MEC, bem como da CAPES e das fundações de amparo à pesquisa. Isto porque, a despeito de estar sendo também estruturado o chamado “fundo dos fundos”, destinado a financiar a pesquisa básica, ou daquela que não terá apoio de um fundo setorial específico, são poucos os institutos e universidades em condições de oferecer serviços e desenvolver pesquisas que atendam à demanda dos setores patrocinadores dos fundos.

No caso particular das universidades públicas, responsáveis por 90% da capacidade instalada de pesquisa do país, deve ser considerado ainda que os recursos destinados à sua infra-estrutura no correr do processo de elaboração da proposta dos fundos ficaram aquém do que seria necessário. Dependendo das possibilidades de ocorrerem associações entre grupos acadêmicos e empresas, oportunidades essas que são, na sua maioria limitadas principalmente aos grupos das ciências exatas e da terra e das engenharias, essa situação pode levar à institucionalização da “pesquisa básica dirigida” como um dos tipos elegíveis para concorrer aos recursos, com prejuízos para a pesquisa básica, em seu sentido estrito, já conhecidos de outras épocas.

Cabe acrescentar, ainda, algumas implicações que este modelo de política educacional traçada para a educação superior tem trazido para administração das universidades públicas. Sem autonomia, o pagamento dos salários de docentes e de pessoal técnico-administrativo permanece vinculado ao MARE e as universidades, contraditoriamente ao previsto no artigo 54 da LDB, não têm como formular suas políticas próprias de pessoal. Faz parte desse contexto, a longa greve deflagrada em 1998, resultando, para o corpo docente, no pagamento de uma gratificação de estímulo à docência, que o governo tem a intenção de converter em procedimento de avaliação, intenção esta que não é compartilhada com as universidades. O corpo técnico-administrativo, por sua vez, saiu da greve de 1998 sem qualquer ganho financeiro, encontrando-se há duas semanas envolvido em novo movimento grevista. Dada a prática instaurada pelo governo, será essa nova greve encerrada com a instituição de outra modalidade de gratificação especial? Quais serão, ainda, as possibilidades de que os docentes se envolvam nacionalmente nessa greve? São questões que cabe ao tempo responder.

Os docentes das universidades estaduais paulistas, por sua vez, vivem situação diversa. A autonomia de gestão financeira já foi implantada há vários anos, mas as suas bases comprometem o êxito da administração universitária, por incluir a parcela correspondente ao pagamento de inativos na folha de pessoal. Por outro lado, o processo de gestão dessas universidades vem sendo conduzido de tal forma, que os docentes encontram-se há um mês em greve, ainda sem perspectivas de solução. A divulgação das faixas salariais atualmente exercidas naquelas universidades, tem levado a inevitáveis comparações com o salário das professoras das séries iniciais de escolas de elite da rede particular de ensino fundamental, ou com o ganho de taxistas da cidade de São Paulo.

A pressão e as exigências impostas pelos procedimentos de avaliação da educação superior, tendo em vista o credenciamento de cursos/instituições, tem levado as instituições privadas de ensino superior a tentar ampliar a

parcela do seu quadro docente com titulação pós-graduada. Trabalhando, na sua grande maioria, com salários altamente competitivos em comparação com as instituições públicas, elas têm sido depositárias "naturais" de docentes das universidades públicas que apressaram o processo de aposentadoria, para não perder vantagens adquiridas em decorrência das mudanças introduzidas na carreira dos servidores públicos. Considerando-se o volume elevadíssimo de recursos públicos investidos na formação de professores das universidades públicas, configura-se aqui um

quadro sutil de privatização do público, cujas características não foram ainda totalmente dimensionadas.

Cabe questionar as pretensões deste modelo político – reais ou não – de garantir um futuro estratégico para o país, em condições de competir no mercado internacional. Mais do que as pretensões, cabe averiguar as reais condições de realização que ele apresenta para a educação superior brasileira, tendo em vista as demandas para a inserção do país num mercado competitivo globalizado em posição não subalterna.