

POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Arlene Medeiros Elvas Bohn()*

Introdução

Os novos rumos que deverão influir nos destinos da Universidade Brasileira são de grande interesse para os debates que se travam sobre a educação. Mais uma vez a Universidade se encontra em um período crítico e no contexto de uma crise social mais ampla para os quais se esperam respostas adequadas.

Historicamente, a Universidade, uma das poucas instituições medievais que sobreviveram até os dias atuais, já viveu momentos difíceis dos quais sempre surgiu fortalecida e apta a enfrentar as novas tarefas que lhe foram solicitadas. A crise atual, todavia, traz consigo características diferentes que tornam a situação mais complexa, pois coincide com as crises dos paradigmas científicos, em que as verdades anteriormente aceitas como dogmas estão sendo postas em xeque, sendo, também, contemporânea à crise do Estado, quando o debate sobre o público e o privado está na ordem do dia.

As discussões que se travam a respeito da Universidade são amplas e envolvem aspectos múltiplos, em virtude da própria complexidade da instituição. A proposta do presente trabalho se restringe a uma reflexão sobre a Universidade Brasileira, mais diretamente voltada para aspectos considerados relevantes das políticas públicas que lhe são concernentes. Na realidade, entender a Universidade é entender as suas relações com o Estado, pois estando as instituições

(*) Professora do Curso de Mestrado em Educação - UFPI

<i>Rev. do Mest. em Educ.</i>	Teresina	v.1 nº1	pp. 147-168	1996
-------------------------------	----------	---------	-------------	------

de ensino superior diretamente ligadas ao governo federal, têm-se desenvolvido em consonância com normas governamentais, que se traduzem de vez em quando em leis de reforma. Tal discussão é pertinente principalmente porque no momento encontra-se em elaboração nova lei de diretrizes e bases da Graduação Nacional, onde a educação superior é regulamentada.

A universidade brasileira: retrospectiva histórica

A educação superior no século XIX

Uma rápida retrospectiva do desenvolvimento histórico da educação superior brasileira poderá auxiliar em uma compreensão mais clara da situação em que se encontra nossa Universidade.

As primeiras instituições de ensino superior no Brasil datam do século XIX e somente o século XX viu florescer a Universidade em solo brasileiro. Em 1808, quando da vinda da família real portuguesa para o Brasil, foram aqui criados os primeiros cursos (não-teológicos) de nível superior. Desde o início esses cursos tiveram uma orientação profissional prática.¹ Foram criados com o propósito de preparar uma elite apta a gerir a máquina governamental. Treinavam as pessoas para as várias funções na corte. Mesmo os cursos de Medicina tinham a função de treinar profissionais que iriam trabalhar no exército ou na marinha.²

Além do caráter utilitário e imediatista da educação superior do Brasil do início do século XIX outro aspecto a ser considerado é que as poucas instituições de ensino existentes concentravam-se no Rio de Janeiro e Bahia.³

Após um período de efervescência inicial e criação de cursos, a educação superior brasileira teve um ritmo de crescimento muito lento durante todo o resto do século XIX. Merece destaque a criação em 1872, de dois cursos jurídicos - um em São Paulo e outro no Recife. Esses cursos foram mais tarde transformados em Faculdades de Direito que se tornaram as instituições proeminentes no país. Elas eram o centro de irradiação de nossas idéias filosóficas, de movimentos literários, de

debates e discussões sobre as questões de interesse da época.⁴

As instituições de ensino superior do Brasil foram criadas e organizadas como serviço público mantido e controlado pelo governo. No final do século XIX, havia 6 (seis) estabelecimentos de nível superior que incluíam 2 (duas) Faculdades de Direito, 2 (duas) Faculdades de Medicina, 1 (uma) escola Politécnica e 1 (uma) escola de Mineralogia em Ouro Preto, esta última adaptada às condições locais.⁵ Todos os esforços de criação de uma Universidade Brasileira haviam falhado. Havíamos absorvido o modelo Francês de escolas profissionais e essa herança era muito forte entre nós.

Na realidade foram os sistemas Francês, Alemão e Americano, (nessa ordem) que serviram como centros e modelos para o ensino superior mundial.⁶ Esses modelos na medida em que apresentavam maior ou menor flexibilidade puderam intercambiar suas experiências mais valiosas. O modelo alemão de investigação científica, de liberdade acadêmica tornou-se na metade do século XIX o mais influente e a tendência que favorecia a Universidade ao invés de um sistema baseado em uma pluralidade de tipos institucionais, foi a base para o grande sucesso das universidades alemãs no desenvolvimento da pesquisa científica e acadêmicas especializadas.⁷ Na realidade até por volta de 1870, as universidades alemãs eram virtualmente as únicas instituições no mundo nas quais o aluno poderia obter treinamento em pesquisa científica.⁸ Os Estados Unidos, durante o século XIX foram buscar a experiência Alemã de pesquisa científica, adaptando-a à sua realidade, localizando-a principalmente na pós-graduação.

Vale ressaltar que as universidades alemãs e americanas desenvolveram-se no século XIX com menor dependência do Estado do que atualmente se encontram. Na França, todavia, as reformas educacionais durante os séculos XVIII e XIX se deram sobre a égide do Estado. Organizacionalmente, a característica distintiva do sistema francês, era sua completa sujeição ao governo central. O novo sistema que começou a surgir na França em 1794 consistia em uma série de escolas profissionais para professores, doutores e engenheiros necessários ao Estado. Na realidade, as diferentes faculdades francesas,

assim como as brasileiras somente emergiram em algo semelhante a uma instituição universitária em 1968.

A educação superior na passagem do século e início do século XX

Novas tentativas de organização do ensino superior brasileiro surgiram após a Proclamação da República. Várias reformas educacionais foram promulgadas, mantendo a prerrogativa do gênero federal de legislar sobre a educação superior, a República trouxe a importante inovação de descentralização e permitiu aos governos estaduais a participação na oferta de educação superior. A reforma de Benjamim Constant estendeu a possibilidade dessa oferta à iniciativa privada. Como resultado dessas medidas várias instituições de ensino superior foram criadas.

Em 1915, a reforma Carlos Maximiliano tornou incumbência do governo federal a criação de uma Universidade no Brasil. Resultou daí a criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, através da junção de três escolas isoladas. Na prática, todavia, essas escolas continuaram a funcionar separadamente e a Universidade do Rio de Janeiro não foi formalmente organizada. A Universidade do Rio de Janeiro foi, todavia, importante na medida em que marcou o início de discussões mais profundas e detalhadas sobre a Universidade no Brasil. Os próprios aspectos negativos do modelo serviram de base para reformulações.

Se as duas primeiras décadas desse século foram palco de várias reformas educacionais, o debate sobre a educação superior se tornou ainda mais intenso durante a década de vinte. Nessa época foram feitos dessas importantes pesquisas de opinião promovidas pelo jornal "O Estado de São Paulo", em 1926, e pela Associação Brasileira de Educação, em 1928. Eminentemente educadores participaram desses eventos. Ambas as pesquisas chamaram atenção para alguns aspectos importantes da universidade como instituição e apontaram a necessidade de delinear as bases da estrutura universitária. Muitos aspectos analisados na época tornaram-se pontos importantes das reformas

posteriores. As principais propostas sugeridas por esses documentos foram: a) estabelecimento de universidades através do país que estariam preocupadas com a transmissão de conhecimento, com a pesquisa e o treinamento profissional, levando em consideração as necessidades locais; b) rejeição do modelo único de universidade; c) necessidade de treinar professores para a educação secundária e educação superior; d) necessidade de integrar as universidades às instituições de pesquisa existente; e) adoção de regime de trabalho integral como o único regime adequado; f) autonomia universitária como requisito acadêmico e administrativo.⁹

A busca era por um modelo de universidade que atendesse às novas necessidades da sociedade urbano-industrial emergente.

A sociedade urbano-industrial complexa tanto em regimes capitalista como socialista, veio a exigir cada vez mais a formação de cientistas e tecnólogos em número elevado e uma massa mais bem qualificada para desempenhar as diversas funções que passaram a existir. Tal sociedade espera que a universidade forme o cidadão, o cientista, o tecnólogo e o profissional; preserve e difunda a cultura; crie novas teorias e novas técnicas e elabore as idéias e conceitos que vão sendo gerados pelo movimento social, permitindo que a sociedade mantenha sua identidade.¹⁰

O regime ditatorial que se estabeleceu no Brasil a partir dos anos 30, apesar de não ter um projeto educacional próprio, reconhecia a importância estratégica da Educação, tendo o Estado procurado assumir o seu controle. São criações dessa época o Ministério da Educação e Saúde e o Conselho Nacional de Educação.¹¹

De especial relevância no período foi a reforma Francisco Campos em 1931, considerada como a estabelecadora de uma estrutura e um conceito para a universidade brasileira. A reforma estabeleceu o primeiro estatuto das Universidades Brasileiras e introduziu a Faculdade de Educação, Ciências e Letras que seria o órgão integrador dentro da Universidade, superando desse modo o modelo de Universidade como mera junção de escolas independentes.¹²

A primeira universidade a ser criada de acordo com o modelo estabelecido pela reforma de 1931 foi a Universidade de São Paulo, fundada em 1934, constituída de algumas instituições profissionais (direito, medicina, engenharia e um instituto de educação) e da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Essa última, em atendimento à sua função integradora, seria responsável pelo desenvolvimento de pesquisa científica, bem como a oferta de disciplinas básicas que seriam comuns a outras escolas da Universidade. Seria também responsável pelo treinamento de profissionais para o segundo grau. As funções que a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras teriam na nova universidade eram bem mais amplas do que as propostas pela reforma de 1931.¹³ O corpo docente da nova Universidade era composto de professores recrutados na França, Alemanha e Itália.

Em 1935, a Universidade do Distrito Federal foi estabelecida no Rio de Janeiro, com a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras atendendo ao propósito de integração. Foi essa universidade inovadora na medida em que não era constituída pelas escolas tradicionais de Medicina, Direito e Engenharia, mas por uma Faculdade de Filosofia e Letras, uma Faculdade de Ciências, uma Faculdade de Economia e Direito e um Instituto de Artes.¹⁴

Essas duas instituições inovadoras, todavia, não chegaram a cumprir as funções a que se propunham. A Universidade do Distrito Federal, por razões políticas, foi fechada em 1938 e parcialmente integrada à Universidade do Rio de Janeiro. A Universidade de São Paulo teve problemas em implementar a Escola de Filosofia, Ciências e Letras de acordo com o modelo pré-estabelecido. Os outros institutos integrados à Universidade resistiram à idéia de que parte de suas disciplinas fossem ministradas por uma escola central. A Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras teve que desistir das funções propostas a tornar-se uma escola profissional como qualquer outra, com a tarefa de treinar professores para a escola secundária.¹⁵ A idéia de uma Universidade integrada somente iria reaparecer no cenário da educação superior brasileira em 1961, com a organização da Universidade de Brasília.

Na década de 40, foram criadas as Universidades Católicas do

Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte.¹⁶

Período imediatamente anterior a Reforma de 1968

A implantação da política nacional-desenvolvimentista veio acarretar novas demandas à Universidade. A dependência tecnológica do país em relação aos países industrializados tornou-se evidente. Além da necessidade de novos profissionais, técnicos e cientistas criada pelo desenvolvimento econômico, as camadas médias em expansão pressionavam pelo aumento da oferta de educação superior. Houve um rápido aumento do número de Universidades. Se em 1940, existiam 5 universidades no Brasil, por volta de 1950 esse total tinha se elevado para 12, em 1955 para 19 e em 1960 para 31.¹⁷ Durante o período houve também um crescimento fenomenal de instituições independentes de educação superior e por volta de 1960, 234 dessas instituições podiam ser encontradas espalhadas pelo Brasil.¹⁸

Em 1961, uma nova lei - A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira - veio regular todo o sistema educacional do país. Em termos de educação superior, todavia, foi ela mais conservadora do que a reforma de 1931. O ano de 1961 trouxe, entretanto, uma importante inovação ao ensino superior que foi o modelo proposto para a organização da Universidade de Brasília.

A estrutura organizacional da Universidade de Brasília previa um sistema integrado de Institutos Centrais e Faculdades que ofereciam os mais diversos tipos de cursos de graduação e pós-graduação e Unidades Complementares que ofereciam cursos profissionalizantes, de especialização e extensão, em suas respectivas áreas de atividades. Entre as primeiras unidades complementares propostas estavam a Biblioteca Central, uma Editora, um Museu, um Auditório.¹⁹ O projeto da Universidade de Brasília teve pouca existência, sua implementação foi vetada por motivos políticos, em 1964. Sua influência se fez sentir, todavia, na reforma universitária em 1968.

Os anos 60 foram no Brasil e no mundo caracterizados pela efervescência dos movimentos estudantis. A reforma universitária foi realizada a partir dos movimentos estudantis e de professores, sob a

tutela do Estado.²⁰ O golpe de 1964, todavia, havia afastado das Universidades seus elementos mais críticos.

A economia brasileira atravessava uma fase de crescimento que ficou conhecida como o período do “milagre brasileiro”. Havia à época a crença generalizada do valor da educação como propulsora do desenvolvimento econômico. A teoria do capital humano serviu de apoio a que os investimentos se dessem principalmente na área tecnológica. Tal modelo se ajustava à situação brasileira no momento da repressão política que atravessava.

Reforma de 1968

Estabelecida através da Lei 5540/68 a Reforma Universitária propôs a reestruturação total do modelo de ensino superior no Brasil. Em 1968, havia um total de 441 instituições de educação superior no Brasil, das quais 393 (89,20%) eram institutos independentes e 48 (10,80%) eram Universidades.²¹ As instituições privadas formavam 72% desse total e atendiam a 45,5% do alunado.²²

Apesar de a reforma regulamentar a reorganização das instituições federais de educação superior, ela expressamente declarou que aquelas instituições não-federais que adotassem os princípios da Lei de reforma teriam prioridade na aquisição de fundos e subsídios do governo federal.²³

Antecederam à Lei 5540/68 dois decretos que anteciparam algumas de suas modificações: o Decreto nº 53, de 18/11/66 que estabeleceu princípios e normas para a organização das universidades federais e o Decreto nº 252, de 28/02/67 que propôs normas complementares.

O Decreto nº 53 estabeleceu que as universidades seriam organizadas de modo a preservar a unidade das funções de ensino e pesquisa e a assegurar a completa utilização dos recursos humanos e materiais, sendo proibida a duplicação de recursos. Cada faculdade, Escola ou Instituto dentro da universidade se constituiria simultaneamente em unidade de ensino e pesquisa nas áreas de estudo respectivas.

O Decreto nº 252 fixou normas específicas no que diz respeito à reestruturação da Universidade. Pela primeira vez, referência foi feita ao departamento como menor unidade da estrutura universitária em termos administrativos e didático-científicos, bem como em matéria de distribuição de pessoal

Os decretos acima também introduziram outras modificações básicas no sistema de educação superior. Pela primeira vez, a atividade de extensão foi considerada uma das funções da universidade, ao lado do ensino e da pesquisa. Breve referência foi feita a um ciclo geral de estudos que deveria preceder a opção profissional dos estudantes já admitidos na Universidade. Foram mencionados também os cursos de pós-graduação a serem oferecidos pela universidade.

A Lei de Reforma - Lei nº 5540/58, está dividida em cinco capítulos que regulam respectivamente: a educação superior; o corpo docente, os estudantes, e estabelecem normas gerais e temporárias.

O capítulo referente à educação superior define como seus objetivos: a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e o treinamento de profissionais de terceiro grau. Foi esta uma sensível mudança de direção da educação brasileira, tradicionalmente voltada para as escolas profissionais, não considerando a pesquisa como uma de suas atividades básicas. Enfatiza também a Lei que essas atividades devem ser conduzidas preferencialmente em universidades e só excepcionalmente em institutos isolados. Estes, sempre que possível, devem ser incorporados às universidades existentes ou juntar-se a outras escolas isoladas, formando uma nova universidade.

A lei da Reforma dá às Universidades autonomia didática, científica, disciplinar, administrativa e financeira. Cada universidade deve ter seu próprio estatuto e regimento interno que deve ser aprovado pelo Conselho Federal de Educação. São regulamentadas as participações dos corpos docente e discente nos vários conselhos e programas, sendo criada a categoria de monitor.

A carreira docente foi também regulamentada pela reforma de 68 e por outros documentos legais que entraram em vigor na época: os dois já mencionados decretos, a Lei 5539, de 11/11/68, o decreto nº 456, de 11/02/69 que completou a Lei 5539, o decreto 464, também do

11/02/69 que estabeleceu normas complementares à Lei 5540. Em dezembro de 1974, a Lei nº 6182 introduziu mudanças na estrutura da carreira de professor e mais tarde, em 1980, o decreto nº 85487 veio também regular a profissão acadêmica.

Os principais pontos regulados por esses documentos legais foram: a extinção do sistema de cátedra e a reorganização de categorias profissionais; a formalização do regime de tempo integral; a institucionalização da atividade de pesquisa e a implementação dos cursos de pós-graduação para o treinamento de profissionais universitários. A importância do estudo de pós-graduação foi reforçada pelo estabelecimento de recompensas financeiras aos seus portadores.

A reforma de 1968 tentou dotar a universidade de uma estrutura flexível que lhe possibilitasse maior dinamismo. O regime de crédito foi instituído e através da departamentalização, grande parte das Faculdades, escolas profissionais, anteriormente sólidas, foram desmontadas. Algumas escolas mais tradicionais, como a Faculdade de Direito de Recife, resistiram à demolição, outras, como a Faculdade de Direito do Piauí, forma mais vulneráveis e se transformaram em simples departamentos ligados a um centro que se propunha de caráter mais abrangente.

Com referência à Universidade Federal do Piauí é importante salientar que a Lei que a instituiu, Lei nº 5528 de 12/11/68 data do mesmo ano e mês da lei da reforma. A estrutura organizacional proposta pela reforma foi aqui obedecida com todo rigor, claro que dentro das limitações e possibilidades locais.

O modelo seguido pela reforma do ensino superior brasileiro foi o americano, que aliás estava sendo utilizado na reestruturação do ensino superior que durante os anos 60 se processava em várias partes do mundo. Até a própria educação superior alemã foi por ele influenciada.

A importação de modelos educacionais tem sido alvo de críticas. Se no século passado os Estados Unidos souberam absorver o que havia de melhor no modelo alemão e adaptá-lo às suas próprias necessidades, o mesmo não tem ocorrido com as importações de modelos recentemente feitas por países de terceiro mundo. O que se

tem notado tem sido a perda de qualidade do modelo original e a falta de adequação às realidades locais.

O quadro atual da educação superior no Brasil

Educação superior nas décadas de 70 e 80

No período imediatamente posterior à Lei da Reforma Universitária, a educação superior brasileira teve um rápido período de expansão. O número de instituições existentes no país cresceu de 441, em 1968, para 875, em 1980.

Contudo, apesar da determinação legal de que a educação superior brasileira fosse oferecida por universidades e só excepcionalmente por instituições independentes, o crescimento numérico das últimas foi mais significativo do que a expansão das universidades. Se em 1970 havia no país 50 Universidades e 446 escolas independentes ou federações de escolas, em 1980, os números eram 65 e 810, respectivamente. Outro aspecto a ser notado nessa rápida expansão foi o crescimento numérico das instituições privadas, o que resultou em maior matrícula em setor privado do que no setor público.²⁴ Note-se que as instituições privadas ofereciam e ainda oferecem cursos principalmente nas áreas de Humanidades, em detrimento das áreas de Ciências Exatas e Tecnologia, cujos custos são mais altos e são suportados pelas instituições públicas.

O perfil de Universidade que se delineou nos anos 70, manteve-se em suas linhas básicas durante os anos 80 e projetou-se nos anos 90. Aspectos negativos e positivos da reforma podem ser constatados. Como pontos positivos ressalta-se a consolidação da pós-graduação no País e a estruturação da carreira docente nas instituições federais.²⁵ Dentre os aspectos negativos, mencionam-se: os efeitos da departamentalização que propiciou uma especialização excessiva e conseqüente esfacelamento do conhecimento; e do regime de créditos que, eliminando a possibilidade de formação de turmas constantes, dificultou a organização política dos discentes.

Se a Universidade no início dos anos 70 era apolítica por força

do momento, no final da década e início dos anos 80, engaja-se no processo de abertura. Os anos 80 se caracterizaram também pela crítica exacerbada à reforma de 1968 e pelas propostas de novas reformas.

Críticas são feitas ao processo de massificação que se instaurou no sistema de ensino superior brasileiro: massificação de escolas e de alunos. A quantidade compromete a qualidade. Improvisam-se professores para atender a demanda crescente do alunado. Aspecto positivo da questão pode, entretanto, ser aqui constatado.

Esse contingente de professores que figura na ponta da pirâmide de um mercado acadêmico resultante da produção em massa de diplomas, começa a profissionalizar-se e a avançar sobre um espaço ocupacional e assalariado na população economicamente ativa, em volta do qual começam a gravitar novas profissões intelectuais, que vivem da cultura: os profissionais de ensino, o pesquisador, o escritor e centenas de novos ofícios não-manuais, terciários, de nível superior. Esse fato e a concomitante expansão da ciência e tecnologia levam notavelmente parte desse contingente à especialização pós-graduada (propagam-se os cursos de mestrado e doutorado) e a exigência do tempo integral e da dedicação exclusiva, pelo menos nas instituições públicas.²⁶

Ocorre também a massificação física com a construção dos *campi* e de “Cidades Universitárias”. Idealizados nos moldes dos *campi* americanos, os *campi* brasileiros não conseguem funcionar de acordo com o modelo americano, não conseguem congregam professores e alunos em tempo integral.

A massificação física, de alunos, de professores, de cursos levou à massificação de funcionários.

Mais espaço mais alunos e mais professores exigem mais organização burocrática e pessoal de apoio técnico e administrativo: surge um novo setor público dentro da universidade com volume e certa autonomia. Em questão de anos a universidade está abarrotada de funcionários. Eis aí um bom prato para dar

vazão à política de clientela: a expansão de funcionários técnico-administrativos passou, só na esfera federal de 32103 em 1973 para 89990 em 1988.²⁷

O excesso de especialização, já mencionado, estava por sua vez produzindo a massificação do saber, a pior das massificações onde a visão do todo se perde e o pensamento é substituído por conhecimento.²⁸

As mudanças introduzidas no sistema de educação superior no Brasil se deram graças a investimentos governamentais maciços e a financiamentos de agências internacionais. No final dos anos 70, as fontes financeiras começaram a rarear e a crença na educação como fator de desenvolvimento econômico já estava abalada pela proliferação das teorias reprodutivistas que consideram como função primordial da educação, a reprodução do sistema de classes e das desigualdades sociais. Tudo isso deu uma visão sombria ao panorama educacional.

A abertura política iniciada no final dos anos 70 e fortalecida nos anos 80, possibilitou a organização da sociedade civil e deu novos rumos ao debate sobre a educação. No âmbito da Universidade surgiu o movimento docente organizado, suficientemente forte para exercer pressões sobre o Executivo no atendimento de suas reivindicações. “Dentre as bandeiras de lutas defendidas com maior ênfase pelo movimento docente organizado, destaca-se a autonomia e a democratização da Universidade, ensino público e gratuito, como direito de todos e dever do Estado e a conquista de uma carreira docente de base nacional”.²⁹

Presentes no debate sobre a educação superior nos anos 80 estão a ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior) e o CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras). A participação de ambas as associações é marcante no processo de reestruturação da Universidade e nas propostas de reformas que são elaboradas. “Ambas as entidades apresentam, já em 1982, idéias visando a reestruturação da Universidade e suas contribuições à reflexão sobre o ensino superior oferecem matéria para análise ao longo da década”.³⁰

Em 1986, por iniciativa do executivo, foi instalado o Grupo Executivo para a reformulação do ensino superior (GERES). O resultado do trabalho do GERES foi objeto de muita polêmica, mas o interesse

por ele solicitado diminuiu com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte. Na nova Constituição que daí resultou, o capítulo sobre educação apresenta pontos contraditórios:

O debate em torno das questões da universidade faz parte de uma reflexão mais ampla que polariza a atenção da sociedade organizada, em particular das entidades de algum modo ligadas à educação. Os diferentes grupos de pressão procuram fazer valer seus interesses junto ao Congresso, e o capítulo da educação na nova Carta Magna expressa em muitos de seus artigos conflitos e contradições resultantes desse processo.³¹

A nova constituição não traz grandes novidades em matéria de ensino superior. "Se não inovou também não atrapalhou e pelo menos deixou o campo aberto para não impedir ulteriores mudanças."³²

Princípio consagrado de maneira inequívoca na nova Carta Magna é o da autonomia universitária. Todavia

reconhecido o princípio é necessário definir a sua aplicação, dirimir as dúvidas sobre possíveis contradições com outras disposições contidas na Constituição e, principalmente, propor as modificações necessárias nas leis e nas práticas existentes de forma a assegurar a plena vigência do preceito constitucional.³³

Na realidade, o conceito de autonomia é bastante complexo e pode ter conotações e nuances diversas dependendo da perspectiva com que é empregado. Dentro dessas diferentes dimensões da autonomia podem ser identificadas: a autonomia de pesquisa, a autonomia didática, a autonomia administrativa, a autonomia de gestão financeira, não podendo essa autonomia em nenhum momento significar ausência de controle.³⁴

Outro conceito a ser melhor definido é o de democratização do ensino exigido pela Constituição. Por democratização do ensino podem ser entendidos: democratização de acesso, participação da comunidade interna nos processos decisórios e controle público sobre as instituições públicas, na defesa dos interesses da sociedade.³⁵

Outro tema que veio à tona nos debates sobre a educação superior nos meados da década de 80 foi o da avaliação. A avaliação esteve inicialmente ligada à autonomia. Ou melhor, havia a proposta de subordinar a autonomia à avaliação, noção que foi absorvida pelo GERES, mas que contou com a resistência do movimento docente.³⁶

A avaliação tornou-se um dos temas centrais dos anos 80 e o novo projeto de LDB (lei de Diretrizes e Bases da Educação) surgido também na mesma década, a ela dedicou inúmeros dispositivos: à avaliação está subordinado o credenciamento das instituições; através da avaliação externa poderão ser identificadas deficiências a serem superadas. A auto-avaliação está também sacramentada no projeto que no art. 73 estabelece: "As instituições de Ensino Superior devem manter mecanismos internos de auto-avaliação de suas atividades, que envolvam professores, alunos e demais trabalhadores da educação."

Em todo o país realizaram-se encontros, congressos e seminários que tinham a avaliação como tema central. Experiências foram trocadas em níveis nacional e internacional. As instituições foram incentivadas a elaborar seus próprios projetos de avaliação para o que podiam contar com a assessoria e financiamento de órgãos governamentais. A auto-avaliação passou a ser praticada em grande parte das universidades brasileiras. Note-se que essa auto-avaliação tem tido como referência três aspectos estreitamente associados: a avaliação do projeto pedagógico, a avaliação da estrutura curricular e a avaliação do desempenho acadêmico dos docentes. Na Universidade Federal do Piauí o projeto de auto-avaliação esteve de início ligado à própria formulação de um projeto pedagógico para a instituição.

Assunto que também ocupou espaço nos debates durante a década de 80 foi o das relações entre o público e o privado em matéria de educação superior.

A oferta de educação superior pelo setor privado como já foi mencionado anteriormente, cresceu de maneira notável no período subsequente à reforma de 1968. Na realidade, "um dos aspectos mais significativos do ensino superior brasileiro contemporâneo diz respeito à escalada das instituições privadas iniciadas nos anos 70. Esse processo já foi tão intenso naquela década, que a partir de então inverteu-se

completamente a distribuição quantitativa existente entre os estabelecimentos públicos e privados.”³⁷ Junte-se a isso o declínio quantitativo das instituições públicas ocorridas no país na década de 80, período em que se deu também notável redução de investimentos do Estado na educação,³⁸ “a política de retração de investimentos públicos, no setor educacional, somou-se a uma política de cunho exarcebadamente liberal, que abriu entrada ao ensino privado não-confessional com estratégia para acelerar a expansão do ensino de 3º grau.”³⁹

A redução dos investimentos estatais na educação coincide assim com o processo de revisão das próprias funções do Estado que se dava e que ainda está se processando em nível mundial. Nos países de Primeiro Mundo, a tendência é redimensionar as funções do Estado na sociedade. No Brasil presencia-se o próprio desmantelamento do Estado através do processo desorganizado de privatização.⁴⁰

O conflito público-privado na educação esteve presente durante todo o processo constituinte, através do confronto de setores da sociedade civil que apoiavam a proposta de gratuidade da universidade pública e de setores que defendiam sua privatização. Conseguir a definição da gratuidade na Constituição de 1988 não foi portanto, uma tarefa fácil.⁴¹

Outro aspecto a ser observado nas articulações entre o público e o privado em relação ao ensino superior no Brasil dos anos 80 é o de que “embora o segmento privado responda pela maioria da oferta, é o setor público que polariza todo o discurso que se faz sobre a universidade no período.”⁴²

O panorama dos anos 90

A Universidade Brasileira chegou aos anos 90 ainda em busca de um modelo. Não tendo se definido como instituição, tem tido, por isso, dificuldades em definir a forma de interação com a sociedade.⁴³

Vivemos em uma sociedade em que o conhecimento desempenha uma função central. De fato, todas as organizações modernas operam com conhecimentos. A modernidade é inseparável da experiência do

conhecimento e de suas aplicações nas mais variadas esferas da produção e da gestão da sociedade.⁴⁴ Nesse contexto, o desafio que se coloca à educação superior é o de ser “instrumentação central da modernização da sociedade e da economia.”⁴⁵ A educação é vista como fator primordial do processo, “na condição de geradora da capacidade de criar tecnologias inovadoras e alternativas.”⁴⁶ É ela recolocada “no centro do desenvolvimento que, para ser integral, carece de qualidade formal (domínio tecnológico) e qualidade política (cidadania organizada e ativa)”⁴⁷

O desenvolvimento das sociedades está condicionado à produção, uso e atualização de tecnologias, sendo a independência tecnológica elemento essencial.

A ênfase dada à tecnologia não significa um retorno à política de recursos humanos para a economia. O problema se coloca de forma diferente. “Na ultrapassada teoria dos recursos humanos, o homem aparecia como um meio econômico, enquanto neste contexto atual assoma como seu organizador crítico e criativo, desde que a educação se ligue à tecnologia, mas a esta não se submeta”⁴⁸. O verdadeiro desafio não está na tecnologia mas no uso que é feito dela.⁴⁹

Se é de suma importância o montante de conhecimentos existente em uma sociedade, de maior valor ainda é a sua produtividade. A produtividade do conhecimento é que vai determinar a “posição competitiva de uma empresa, de uma indústria, de todo um país”⁵⁰

O conhecimento somente será produtivo se for aplicado para fazer uma diferença. Além disso tornar o conhecimento produtivo requer que ele seja focalizado com clareza e alta concentração. Quer seja feito por um indivíduo ou por uma equipe, o esforço com o conhecimento requer determinação e organização. Não se trata de um “lampejo de gênio”, mas de trabalho duro.⁵¹

Fala-se da necessidade de uma nova teoria econômica que coloque o conhecimento no centro do processo de produção de riquezas, pois somente essa teoria poderá explicar a economia atual.⁵²

Para a educação, novos desafios se apresentam. Necessário se

torna repensar seu papel, sua função, seu foco, sua finalidade, seus valores. “Na sociedade do conhecimento, a escola passa a ser também instituição de adultos, em especial de adultos altamente instruídos. Acima de tudo, na sociedade do conhecimento a escola passa a ser responsável pelo desempenho e pelos resultados.”⁵³

Os sistemas educacionais do mundo inteiro necessitam se reorganizar para fazer face às necessidades da sociedade do conhecimento. Eles precisam se transformar em sistemas abertos, aptos a receberem um percentual cada vez maior da população adulta. As universidades de modo especial deverão estar aptas a abrigar uma população altamente qualificada, que ali vem se atualizar. Nos Estados Unidos, cada vez mais médicos, advogados, engenheiros e executivos de empresas estão voltando à escola para não se tornarem obsoletos. Tal prática, todavia, ainda não se tornou comum em outros países industrializados como França, Alemanha e Inglaterra.

Na sociedade do conhecimento a pessoa instruída tem uma importância central. Ela deixa de ser ornamento e passa a desempenhar papel importante na moldagem do futuro. O próprio conceito de “analfabeto” ali se modifica não estando “mais restrito a não saber ler, escrever e contar, mas referido especificamente à capacidade de corresponder ao desafio constante de atualização tecnológica. Simplesmente ‘aprender’ não serve porque a postura adequada será ‘aprender a aprender’.”⁵⁴

Se o desafio posto aos sistemas de ensino superior dos países industrializados tem dimensões gigantescas, o que dizer da situação em que se encontram as universidades dos países que ainda não chegaram ao estágio de pleno desenvolvimento econômico? De países que como o Brasil ainda não resolveram problemas de miséria, fome e educação básica?

Na realidade as pressões sobre a universidade brasileira são imensas. Ela paga o preço de ter que se modernizar em vinte anos, quando nos Estados Unidos e Europa o processo levou cem anos.

Agora a universidade tem que gerir, de modo simultâneo e comprimido, a massificação da matrícula, a criação e difusão da

ciência, a profissionalização da docência, a democratização do acesso, a internacionalização do progresso científico e tecnológico e rever, com tudo isso acumulado, suas relações com o Estado e a sociedade.⁵⁵

As políticas públicas relativas ao ensino superior atualmente em gestação no Brasil devem tomar por base o quadro acima, sob pena de tornarem a universidade um instrumento obsoleto e inútil e não transformá-la na instituição dinâmica de que tanto o país necessita.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1 Otaíza de Oliveira ROMANELLI. *História da Educação no Brasil: 1930/1973*. Petrópolis: Vozes, 1978. p. 38.

2 Maria de Lourdes de Albuquerque FÁVERO. *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis: Vozes, 1977. p. 21.

3 Maria de Lourdes de Albuquerque FÁVERO. *Universidade e poder - fundamentos históricos: 1930-45*. Rio de Janeiro: Achiame, 1980. p. 33.

4 Id. *ibid.*, p. 34.

5 Maria de Lourdes de Albuquerque FÁVERO. *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. *op. cit.*, p. 26.

6 Joseph BEN-DAVID. *Centers of learning: (Britain, France, Germany, United-States)*, New York: McGraw-Hill. Book Company, 1977.

7 Id. *ibid.*

8 Id. *ibid.*

9 Maria de Lourdes de Albuquerque FÁVERO. *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. *op. cit.*, p. 32-33.

10 Diva Charles SARMENTO. A universidade brasileira. *Educação Brasileira*. vol. 13, nº 26 - janeiro/julho 1991, p. 130.

11 Id. *ibid.*

12 José Antônio TOBIAS. *História da educação brasileira*, São Paulo: Editora Juricude Ltda, 1972, p. 379.

13 Maria de Lourdes de Albuquerque FÁVERO. *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. *op. cit.*

- 14 Id. *ibid.*, p. 41.
- 15 Anísio TEIXEIRA. *Educação no Brasil*, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976, p. 231.
- 16 Diva Charles SARMENTO. A universidade brasileira. *Educação Brasileira*, op. cit., p. 140.
- 17 Edson Machado de SOUSA, "Concurso vestibular; análise da experiência brasileira". *Educação Brasileira*, ano I nº 1, Janeiro/Abril, 1978, p. 74.
- 18 Teodoro Rogério VAHL. *A privatização do ensino superior no Brasil: causas e conseqüências*. Florianópolis: UFSC, 1980, p. 37.
- 19 Heron de ALENCAR. A Universidade de Brasília - projeto nacional da intelectualidade brasileira. In: Darcy RIBEIRO. *A universidade necessária*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. pp. 279-286.
- 20 SARMENTO. op. cit., p. 137.
- 21 VAHL. op. cit., p. 96.
- 22 Id. *ibid.*, p. 97.
- 23 Id. *ibid.*, p. 94.
- 24 *Boletim informativo SESU - Coletânea de dados estatísticos - MEC - Secretaria de ensino superior*, 1981.
- 25 Sofia Lerche VIEIRA. O discurso sobre a universidade nos anos 80. *Educação brasileira*. vol. 11. nº. 26. Janeiro/junho de 1991, p. 149.
- 26 Ronald BRAGA. O ensino superior brasileiro na década de noventa. *Educação Brasileira*. v. 11 n. 23-2o Sem. 1989. p. 26.
- 27 Id. *ibid.*, p. 26-27.
- 28 Id. *ibid.*, p. 27.
- 29 Sofia Lerche VIEIRA. Op. cit. p. 150.
- 30 Id. *ibid.*, p. 151.
- 31 Id. *ibid.*, p. 153
- 32 Ronaldo BRAGA. op. cit., p. 31.
- 33 Eunice DURHAM. "A autonomia universitária". *Educação Brasileira*. vol. 11. nº 23 - 2º semestre de 1989.
- 34 Id. *ibid.*
- 35 Id. *ibid.*, p. 63.
- 36 VIEIRA, op. cit. p 155-156.
- 37 Carlos Benedito MARTINS. "O público e o privado na educação superior brasileira nos anos 80". *Cadernos CEDES*, nº 25, 1991, p. 65.

- 38Id. *ibid.*, p. 65.
39Id. *ibid.*, p. 65.
40Maria Francisca Sales PINHEIRO. "O estado mínimo e a educação". *Cadernos CEDES*, nº 25, 1991, p. 65.
41Id. *ibid.*, p. 95.
42VIERA. *op. cit.*, p. 148.
43SARMENTO. *op. cit.*, p. 148.
44José Joaquim BRUNNER. "Modernidad y educación superior". *Educação Brasileira*, vol. 13, nº 27, julho/dezembro 1991, p. 36.
45Pedro DEMO. "Qualidade e modernidade da educação superior". *Educação Brasileira*, vol. 13 nº 27, julho/dezembro 1991, p. 36.
46Id. *ibid.*, p. 36.
47Id. *ibid.*, p. 36.
48Id. *ibid.*, p. 43.
49Peter DUCHER. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1993. p. 154.
50Id. *ibid.*, p. 149.
51Id. *ibid.*, p. 147.
52Id. *ibid.*, p. 141.
53Id. *ibid.*, p. 151.
54Pedro DEMO. *op. cit.*, p. 44.
55Ronald BRAGA. *op. cit.*, p. 29.

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, Heron de. A Universidade de Brasília - projeto nacional da intelectualidade brasileira. In: RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
BEN-DAVID, Joseph. *Centers of learning: (Britain, France, Germany, United-States)*, New York: McGraw-Hill. Book Company, 1977.
Boletim informativo SESU - Coletânea de dados estatísticos - MEC - Secretaria de ensino superior, 1981.
BRAGA, Ronald. O ensino superior brasileiro na década de noventa.

- Educação Brasileira*. v. 11 n. 23-2o Sem. 1989.
- BRUNNER, José Joaquim. "Modernidad y educación superior". *Educação Brasileira*, vol. 13, nº 27, julho/dezembro 1991.
- DEMO, Pedro. "Qualidade e modernidade da educação superior". *Educação Brasileira*, vol. 13 nº 27, julho/dezembro 1991.
- DUCHER, Peter. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1993.
- DURHAM, Eunice. "A autonomia universitária". *Educação Brasileira*. vol. 11. nº 23 - 2º semestre de 1989.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Universidade e poder - fundamentos históricos: 1930-45*. Rio de Janeiro: Achiame, 1980.
- MARTINS, Carlos Benedito. "O público e o privado na educação superior brasileira nos anos 80". *Cadernos CEDES*, nº 25, 1991.
- PINHEIRO, Maria Francisca Sales. "O estado mínimo e a educação". *Cadernos CEDES*, nº 25, 1991.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil: 1930/1973*. Petrópolis: Vozes, 1978.
- SARMENTO, Diva Charles. *A universidade brasileira*. *Educação Brasileira*. vol. 13, nº 26 - janeiro/julho 1991.
- SOUSA, Edson Machado de. "Concurso vestibular; análise da experiência brasileira". *Educação Brasileira*, ano I nº1, Janeiro/Abril, 1978.
- TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.
- TOBIAS, José Antônio. *História da educação brasileira*, São Paulo: Editora Juricude Ltda, 1972.
- VAHL, Teodoro Rogério. *A privatização do ensino superior no Brasil: causas e conseqüências*. Florianópolis: UFSC, 1980.
- VIEIRA, Sofia Lerche. *O discurso sobre a universidade nos anos 80*. *Educação brasileira*. vol. 11. nº. 26. Janeiro/junho de 1991.