

Políticas Públicas de Educação Superior: compromissos, cooperação e desafios*

Maria Estela Dal Pai Franco*

Marília Costa Morosini**

* Doutora em Ciências Humanas. Professora Titular da UFRGS. Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Universidade –GEU–Ipesq/Edu/UFRGS.
e-mail: medpf@orion.ufrgs.br

** Pós-doutora no LILAS – Institute of Latin American Studies, Universidade do Texas. Professora da PUC-RS. Pesquisador 1C CNPq.
e-mail: morosini@via-rs.net

Resumo

O trabalho analisa compromissos das políticas públicas de educação superior no governo Lula e a construção de cooperações para enfrentar desafios. São fontes o Programa de Governo (PGL), notícias veiculadas em jornais e revistas brasileiros e estatísticas oficiais. O trabalho se fundamenta em Boutinet (2002), (Hunter 2002) e Morosini (2001). Os compromissos privilegiam a ampliação do papel do Estado, a qualidade como construção coletiva e a descentralização. A cooperação se expressa em convergências políticas, de investimentos, internacional e avaliativa. Os desafios preservam a qualidade, ampliação do acesso e a justa tensão entre lógicas de qualidade. É desafiante administrar o indesejável e transformá-lo em impulsionador de horizontes democráticos.

Palavras-chave

Política de Educação Superior; governo Lula; políticas públicas.

Abstract

The study in hand looks at commitments that guide public policies on higher education in the Lula Administration, and the building of cooperation to face challenges. The sources are the Government Program (PGL), items published in Brazilian newspapers and magazines, and official statistics. The study is based on Boutinet (2002), Hunter (2002) and Morosini (2001). The commitments give emphasis to the expansion of the role of the State, quality as a collective construction and, decentralization. Cooperation is expressed in political convergences of international and evaluative investments. Challenges preserve quality, increase access and fair tension between logics of quality. It is challenging to administer what is undesirable and change it into a driving force of democratic horizons.

Key words

Higher Education Policy; Lula government; public policies.

* Trabalho apresentado na Reunião Anual da ANPED, no GT 11 Política de Educação Superior, Poços de Caldas, 2003.

O Brasil vive um momento político marcante, decorrente não só de novo governo, mas do aumento de tensões em vários setores sócio-econômicos e educacionais, inerentes às ocorrências nacionais e internacionais. Sob tal entorno o presente trabalho tem como objetivo identificar e analisar compromissos com a educação superior que estão orientando as políticas públicas de educação superior no novo governo e a construção de cooperações para enfrentar os desafios.

O estudo faz uso de três tipos de documentos: 1) Programa de Governo, 2) notícias veiculadas em jornais e revistas brasileiros e 3) estatísticas oficiais. No primeiro tipo é analisado o Programa de Governo Lula (PGL) *"Uma Escola do Tamanho do Brasil"*, no que diz respeito aos compromissos assumidos com a Educação Superior, tendo ciência de que eles refletem intenções e sinalizam para tendências¹. Nas notícias veiculadas nos jornais e revistas, no final de 2002 e nos dois primeiros meses de governo, são buscadas articulações e desafios para implantação do programa. As estatísticas oficiais forneceram dados e informações que caracterizam a educação superior brasileira hoje e apontam para os limites e desafios que deverão ser enfrentados pelo novo governo.

Sob o ponto de vista teórico e metodológico as bases para a identificação e discussão dos compromissos, cooperações e desafios estão assentadas nas noções de projeto de Boutinet (2002), na perspectiva de descentralização das políticas públicas na América Latina, de Hunter (2002), na discussão de Morosini e Franco (2002) sobre

conceitos de qualidade e políticas públicas e em princípios de análise de documentos de Grawitz (1986).

Boutinet (2000) trabalha sob a perspectiva de uma antropologia de projeto e no processo, tal qual garimpagem meticulosa, resgata a trajetória, as fraquezas e as fortalezas da idéia de projeto, especialmente das condutas de idealização, isto é, que imprimem sentido ao que antecipam, desde as identitárias e inovadoras, às aptas a se reconhecerem como autônomas. A idéia de projeto, para o autor, é mais do que conceito e figura emblemática da sociedade hodierna. Na sua ambivalência é oscilação entre conceito e figura, avatar individual e coletivo de experiências (p. 27). Mais do que valor antecipativo o projeto é referência simbólica e regulador cultural, mas ao mesmo tempo encontra no meio cultural a sua principal marca.

Boutinet lembra três pontos a serem considerados no projeto: 1) os compromissos cujos sentidos variam, sinalizando diferentes "culturas de projeto", cada qual "confeccionando sua transcendência" (p. 20), 2) as "culturas de projeto" que fundam sua legitimidade na própria iniciativa, quando falta inspiração de um laço social indutor e 3) a exigência de lucidez e transparência quando quem exige não os têm (p. 20). Para o autor, um projeto, seja ele de sociedade, de leis, de desenvolvimento, ou partidário, expressa: a) anúncio de horizontes e necessidade de construção do futuro; b) referência cultural com dupla face da tecnologia em expansão e em crise, a última indicativa de uma nova maneira de viver; c) desafio de explicitar racionalizações (construção de

sentido, aspirações e materialidade de motivos) e d) perspectiva pragmática contra a repetição, a improvisação, o acaso e o retrocesso, base justificatória da prática (p. 269-277).

Hunter (2002) é outro dos autores com idéias que aguçam o olhar sobre o objeto de estudo, especialmente no que tange aos significados que os termos podem assumir. Para a autora, especialmente a partir dos anos 1990, a maior parte dos países da América Latina adotou alguma forma de descentralização no planejamento, financiamento e oferecimento de serviços sociais, incluindo educação. Além disso, organismos internacionais como a Usaid e a Unesco em conjunto com o Banco Mundial passaram a promovê-la (HUNTER, 2003, p. 8-9). As noções de descentralização, entretanto, são diferentes. Para a direita neoliberal, descentralização evoca competição e aumento de poder do consumidor. Para a esquerda a descentralização dirige-se ao fortalecimento da participação em movimentos sociais e ONGs, sinalizando perda de fé no Estado como promotor do desenvolvimento econômico e justiça social. Para esta última, o apelo da descentralização adviria da difusão de poder político e de sua ligação com a democratização.

Em Morosini (2002) a contribuição advém da análise de diferentes conceitos de qualidade (HARVEY, 1999) presentes nas políticas públicas brasileiras. A qualidade isomórfica subsidiada pela standardização de critérios e estabelecimento de normas se manifesta em procedimentos avaliativos como o Exame Nacional de Cursos (ENC). A qualidade da diversidade se

manifesta em políticas que possibilitam avaliações diferenciadas como as de Comissões de Especialistas em diferentes áreas de conhecimento, ou expectativas diversas para diferentes modelos de instituições de ensino superior. Já a qualidade da equidade se manifesta nas políticas que possibilitam um incremento avaliativo como a expansão da oferta de vagas no ensino superior, especialmente em instituições públicas. É, no entanto, na ótica das autoras, uma qualidade a ser construída.

Políticas de Educação Superior: os compromissos do novo governo

O Programa de Governo Lula (PGL)² "Uma Escola do Tamanho do Brasil", revela intenções, crenças e valores do novo governo. O documento divide-se em três partes. Na primeira, introdutória, o tom é de orientação e de diagnóstico. Ressalta a educação em todos os níveis como um direito social básico e universal e subordina o projeto educacional a três diretrizes gerais: a) democratização do acesso e garantia de permanência, b) qualidade social da educação e c) implantação do regime de colaboração e democratização da gestão. A segunda parte refere-se à educação básica e seus desdobramentos.

A terceira parte, sobre a educação superior, além de oferecer um quadro geral e retrospectivo da situação desse nível quanto a estudantes, demandas, instituições, expansão, recursos financeiros ressalta os compromissos básicos do governo com a educação superior e as propostas antevistas para tal. Os seguintes compro-

missos são registrados:

- promoção da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;
- reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país;
- consolidação das instituições públicas como referência para as demais;
- expansão da oferta de vagas, em especial do setor público e cursos noturnos;
- ampliação do financiamento público ao setor público, ampliação do crédito educativo, criação de programas de bolsas universitárias com recursos não vinculados constitucionalmente à educação;
- defesa de princípios constitucionais da gratuidade do ensino superior público (artigo 206, IV da CRFB 1996);
- desenvolvimento das IES, especialmente as do setor público, com a qualificação profissional dos professores para a educação básica (alta qualidade e associação ensino, pesquisa e extensão) (PALOCCI, PGL, 2002, p. 21)

Tais compromissos declarados são seguidos de vinte e quatro propostas que convergem para a expansão de vagas e oferta de ensino público, a autonomia, gestão democrática e distribuição regional, o acesso e a evasão, a educação a distância, a iniciação científica e docente, a revisão do sistema de avaliação, de carreiras docentes e de salários, a representatividade do CNE, o financiamento ao estudante, bibliotecas, hospitais universitários, as fundações de apoio e as relações universidade, emprego e difusão tecnológica.

O que se depreende dos compromissos e das propostas é a ampliação do papel do Estado e do público, com o cumprimento da missão pública no âmbito local, regional ou nacional e com aumento de vagas e matrículas na Educação Superior; o fortalecimento do Sistema Nacional de Educação interdisciplinar e articulado; a descentralização como participação da comunidade; o estímulo à qualidade, especialmente social, entendida como escola para todos com qualidade; a multiplicação de investimentos do público ao setor público, incluída a gratuidade; a associação ensino-pesquisa e extensão; a permanente avaliação das IES públicas e privadas para a melhoria da gestão institucional e qualidade acadêmica.

A justificativa para tais diretrizes que vinculam expansão, qualidade e setor público tem como referência primeira a experiência de outros países latino-americanos que massificaram seu sistema de educação e viram deteriorar a sua qualidade.

O conceito de qualidade é central no novo governo. Qualidade envolve o aperfeiçoamento da instituição universitária como instituição crítica e criativa e a formação de profissionais competentes e conscientes de suas responsabilidades públicas. Ainda, "a qualidade social traduz-se na oferta de educação escolar e de outras modalidades de formação para todos, com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população" (PALOCCI, PGL, 2002, p. 6). A definição de qualidade seria uma prática da construção coletiva que tem condições e conseqüências. No programa são vislumbradas como condições da qualidade social o enfoque interdisciplinar do conhe-

cimento, a ação coletiva do trabalho docente, o estabelecimento da avaliação participativa, diagnóstica e formativa, o compromisso ético-político de promover o acesso ao conhecimento e a competência técnica e política. A principal consequência da qualidade social é a inclusão. O conceito de qualidade que perpassa o PGL se aproxima, portanto, ao de equidade.

Cooperação e desafios: em busca de convergências

A busca de articulações e desafios para a implantação do PGL encontrou em jornais e revistas fontes informativas férteis. Já nas primeiras leituras de quase uma centena de artigos, colunas, editoriais e notícias, três sinalizações começaram a aflorar: a cooperação como estratégia na formação e fortalecimento de bases de apoio, a descentralização como via para a construção da cooperação, os desafios transcendendo a implantação do PGL.

Na busca de subsídios esclarecedores das sinalizações cabe destacar as metas da educação expressivas de compromissos e as convergências de cooperações e desafios. Após o novo governo ter assumido, declarações do Ministro da Educação, C. Buarque (FLOR, 2003), ressaltam que as metas para a educação não exigem investimentos monstruosos e que maiores gastos seriam destinados para o ensino superior, em estado de emergência. As metas são a erradicação do analfabetismo, o aumento do acesso aos níveis de ensino médio e superior, a criação de escolas-modelo e a solução da crise das universidades. A

verdade é que sob o ponto de vista social, os avanços do governo anterior não foram suficientes, segundo a revista *Época*, para enfrentar e superar os problemas³.

No que tange ao ensino superior destacam-se, pois a duplicação do número de vagas do ensino superior com ênfase nas universidades públicas⁴, e a solução da crise emergencial das universidades federais, considerada a meta mais difícil, pois essas universidades estão à "beira de colapso" por problemas sucessivos e cumulativos⁵.

A análise de artigos e notícias veiculados em jornais e revistas assim como dados de estatísticas oficiais, revelam esforços na busca de cooperação como estratégia para superar limites e enfrentar desafios. Foram identificadas quatro convergências de cooperação, algumas das quais mostrando re-direcionamentos, tendo em vista limitações e desafios. São as convergências política, de investimentos, internacional e avaliativa.

Na convergência **política** as cooperações focalizam a construção de acordos e pactos que transcendem a educação superior mas que nela repercutem. A cooperação se manifesta desde a montagem das equipes de transição até a composição governamental de perfil moderado, direcionada para a articulação de pacto nacional⁶.

O fato de não ter conseguido maioria ampla no Congresso torna o caminho mais longo e mais difícil para o presidente e seu grupo o que sinaliza para a importância de articulações. A articulação de pacto nacional com vinte e sete dos governadores eleitos foi uma das cooperações visadas. Na revista *Isto é* (COSTA, FILGUEIRAS

e DINIZ, 30/10/2002, p. 42) deixam claro que "se a crise é econômica a saída é política". O pacto idealizado pelo PT é um binômio que costura maioria ampla no Congresso mas também, "tentativa de preservar a credibilidade externa e neutralizar as reações de setores mais ortodoxos" (p. 43). Na verdade o pacto foi adiado para 2003, tendo sido realizadas reuniões em separado com 21 dos governadores.

A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é mais um exemplo de cooperação para a construção do pacto nacional que visa a unir forças políticas e sociais. Entre seus limites e desafios está o de não colidir com a estrutura de poder constitucional.

Retornando para a educação, no projeto original de proposta de governo, o embrião do novo ministério seria uma *equipe de transição plural*, com nomes de expressão política oriundos do PT e dos partidos aliados, mas para superar limites e enfrentar os desafios e possíveis disputas políticas internas foi montado "um time basicamente técnico e puro-sangue, só petista" (Folha de São Paulo, 22.12.02, p. A4).

O caminho da construção da cooperação segue a via do chamamento e das parcerias. Assim, o Ministro da Educação nomeado para o novo governo declara que "não cogita acabar com programas implementados pelo seu antecessor, bem como afirma que as universidades brasileiras deverão rever a sua atuação para que se comprometam com a solução de problemas sociais" (Correio do Povo, 24/25 de 12/2002). E ainda, o MEC estuda a possibilidade de parcerias com governos esta-

duais e municipais para garantir alternativa de recursos que complete o escasso orçamento da educação

Na convergência de **investimentos**, cabem duas ordens de comentários: os econômicos e os orçamentários. No que diz respeito à ordem econômica é bom lembrar que

A perplexidade provocada pela falência do modelo vendido por investidores globais aos países emergentes não é exclusividade brasileira. Hoje, o mundo inteiro discute o que colocar no lugar daquele império das finanças liberadas e dos fluxos de capitais nebulosos, sem pátria, sem controles e sem a menor relação com atividades produtivas (*Época*, 28/12/2002, p. 58).

No entanto, na abertura oficial da nova legislatura do Congresso Nacional, o Presidente afirmou que a estabilidade da moeda, o equilíbrio fiscal, a responsabilidade monetária e a redução do endividamento não são somente uma concessão temporária aos mercados para promover a transição para uma nova política econômica, mas objetivos permanentes (ABRANCHES, 2003).

No governo anterior houve uma mudança nas relações do Estado com a sociedade, tendo ocorrido a consolidação de um novo jeito de distribuir verbas oficiais e empregos: diminuição do tamanho do Estado, lei de responsabilidade fiscal, descentralização de importantes verbas federais e criação, nos municípios de fóruns de fiscalização para uso do dinheiro⁷. É bom, entretanto, não se perder de vista que persiste de modo marcante a exclusão social que atinge 40% dos municípios do país (POCHMANN e AMORIN, 2003). Eles che-

gam a afirmar que o nó górdio é a concentração regional de riquezas, tanto que municípios do nordeste figuram no último lugar do *ranking* de inclusão, enquanto no sudeste a realidade é inversa⁸.

Na alçada executiva a busca de cooperação é a tônica. Sob a ordem orçamentária, durante a campanha foi previsto um remanejo de recursos no orçamento para aumentar nível de investimentos, sem recorrer ao aumento da previsão inflacionária ou de impostos. Na realidade as restrições inflacionárias se fizeram presentes e os investimentos foram sendo elevados pela re-estimação inflacionária. Na perspectiva da cooperação foram previstas criações de novos fundos como o Programa Social de Apoio ao Estudante com recursos não vinculados constitucionalmente à educação e que substituiria o FIES - Programa de Financiamento ao Estudante.

O desafio que se identifica é saber fazer uso do que está disponível para potencializar novas alternativas. O Presidente do Inep, autarquia subordinada à pasta do MEC, no segundo mês do novo governo, deixou clara a importância do entendimento de dados já levantados e o estudo dos gastos com educação, fazendo inclusive levantamentos sistemáticos e dentro de padrões internacionais dos gastos públicos (HELENE, apud LA VEJA, 2003).

As intenções apontadas assumem maior importância ao se ter presente que de acordo com o censo da Educação Superior de 2001 (Brasil, 2002), a educação superior apresenta uma expansão acelerada de 12% (3,03 milhões de estudantes, 159 universidades e 1.753 instituições de ensino

superior). O aumento de vagas foi atendido mais pelas instituições privadas (58,3% dos alunos) do que pelas públicas. As Universidades públicas absorveram somente 23% dos alunos (www.Inep.org.br, em 23.02.2003, Censo da Educação Superior, 2002, dados 2001).

Na convergência internacional, três pontos parecem ser marcantes na política do novo governo: a declaração da Conferência Internacional sobre Educação Superior, da Unesco, em 1998, a consolidação de laços com a América Latina e a questão de padrões internacionais.

Na declaração da *Conferência Internacional sobre Educação Superior* (1998) são diversos os artigos que sinalizam para uma nova visão da educação superior e seus relacionamentos e que se refletem nos fundamentos do plano de governo. Entre eles destacam-se a promoção do saber mediante a investigação, a igualdade de acesso, o reforço e cooperação do mundo do trabalho, a análise e previsão de necessidades da sociedade, a diversificação da igualdade de oportunidades, o financiamento da educação superior como serviço público, a associação baseada em interesse comum, respeito mútuo e credibilidade como modalidade essencial para renovar o ensino e a cooperação internacional sob o princípio da solidariedade, reconhecimento e apoio mútuo. A grande maioria destes pontos apresenta uma tendência diferente das tendências anteriormente pregadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial em seus diversos documentos, marcadamente o de 1995 - *La enseñanza superior: as lecciones derivadas de la experiencia*⁹.

No que diz respeito aos laços com a América Latina é ressaltado o fortalecimento do Mercosul, seus elos de cooperação econômicos, comerciais e políticos e seus desdobramentos na educação superior. O PT, partido do governo, reiteradas vezes se manifestou contra a adesão da América Latina ao Alca - Área de Livre Comércio das Américas. A construção da cooperação se insere no "Sonho Dourado" de integrar a América do Sul, sob liderança de partidos de trabalhadores (Folha de São Paulo 08.12.2002, p. B12). A fortificação do Mercosul tem como princípio a interculturalidade, orientando-se pela normatividade, para a geração de competências que possibilitem a participação na sociedade e em culturas comuns. Tem em mira considerar os indivíduos interculturais e não bi-culturais, o que lhes possibilitaria atuar em culturas distintas (SANTOS, 1999).

É procedente lembrar que os próximos anos serão decisivos nas negociações internacionais que envolvem os grandes blocos e acordos como a Alca, a União Européia (UE), o Mercosul e a Organização Mundial do Comércio (OMC). A Alca, pela proposta da Cúpula de Quebec (2001) pretende concluir as negociações até janeiro de 2005; as declarações da OMC, estabelece março de 2003 para o envio de propostas de comércio para o setor de educação. Vários jornais e revistas deixam claro que existe consenso de que deva ser multilateral a inserção do Brasil no comércio internacional. Paralelo ao reforço do Mercosul como bloco, vislumbram-se ações de fortificação e consolidação de laços

com a União Européia. Mesmo com indicadores de que o status de mercado comum é mais provável de ocorrer do que o de "área de livre comércio" as negociações de março de 2003 indicam que os nós górdios estão na inclusão da questão agrícola e do percentual de liberalização do comércio de mercadorias.

Nas revistas e jornais fica clara a posição do governo de que tão importante como a questão da Alca é a revisão do Acordo do Fundo Monetário Internacional (FMI), em contatos com o governo eleito já em dezembro de 2002. É de conhecimento público que a política será de tentar alongar prazos de pagamento da dívida.

No contexto acima delineado se insere o ensino superior que se defronta com questões que exigem prontas respostas. Entre elas o credenciamento de instituições e cursos (acreditação), em âmbito internacional avaliados dentro de padrões também internacionais, sob conceitos de qualidade predominantemente isomórficos. Quando se analisa numericamente, os desafios são ainda maiores, especialmente se comparados os índices brasileiros de escolarização terciária com outros da América Latina e da União Européia. Fica evidente a defasagem do ensino superior brasileiro no: interregno de 17 anos o crescimento do ensino superior no Brasil deixou a desejar o que permite antever problemas futuros (Tabela 1).

Tabela 1 - Comparação de % de escolarização superior entre países da América Latina e da União Européia no período 1980-1997

País	% do recorte etário no Ensino Superior		% de crescimento 1980-1997
	1980	1997	
AMÉRICA LATINA			
Brasil	11	15	36
Argentina	22	36	64
Chile	11	32	167
Colômbia	09	17	18
Costa Rica	21	30	43
México	14	16	14
Uruguai	17	30	77
UNIÃO EUROPÉIA			
França	25	51	104
Portugal	11	39	255
Espanha	21	51	143
Reino Unido	19	52	174
EUA	56	81	47

Fonte: WORLD BANK Higher Education in Brazil: challenges and options. A World Bank Country Study. Washington: D.C. The World Bank, 2002. p. 6. (Dados Unesco, 1999, relatados no World Development Indicators, 2001).

Na convergência internacional a participação com a respectiva ocupação de espaço é importante. Mesmo que não se compactue com a totalidade do pensamento de Readings¹⁰ (1996) no *The University in Ruins*, onde afirma que "A universidade já não tem mais que salvaguardar e propagar a cultura nacional, porque o estado nação não é mais o local no qual o capital se reproduz" (Readings, 1996. p. 13 apud DELANTY, 2001. p. 139), acredita-se que,

A universidade como instituição é ainda amplamente formatada pela imagem do pensamento do estado embora seja verdade que ela não sirva mais para reprodu-

zir a cultura nacional. mas a globalização pode fortalecer resistências locais ao processo global (DELANTY, 2001, p. 141).

Continuando na mesma lógica de pensamento é também importante lembrar Altbach (2001), no texto "Why Higher Education is not a global commodity", quando alerta que "a transformação do conhecimento em uma 'commodity' global pode criar severos problemas para as instituições acadêmicas e para os sistemas das nações que têm poucos recursos porque são pobres ou pequenos..." e ainda "submeter a educação superior à regulação da OMC pode destruir um dos mais valiosos com-

ponentes de qualquer sociedade” (p. 1).

Na convergência **da avaliação**, é pertinente lembrar conceitos de qualidade que a ele podem ser vinculados, os quais, segundo Harvey (1999) estão fundados na lógica do isomorfismo (padronização e empregabilidade). Podem também estar apoiados na lógica da diversidade (contexto e multidimensionalidade) e da equidade (critérios sociais distributivos). A lógica isomórfica prevaleceu no governo anterior e no novo governo as sinalizações se afastam de rupturas, mas convergem para a *tensão entre manutenção e mudança e para o conhecimento como ancoragem de mudanças*.

No programa de governo, objeto deste estudo, é explicitada a *tensão entre manutenção e mudança*. Nele é declarada a intenção de “rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos – ENC ou Provão e implantar um sistema nacional de avaliação institucional das Universidades Brasileiras” (p.22), possivelmente do tipo do PAIUB - Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras. A situação do sistema e das instituições, no entanto, pressionam pela manutenção de práticas. Assim, “o novo governo sem dúvida vai manter a avaliação de todos os níveis de ensino: o SAEB, o ENEM e o ENC... até que possam ser substituídos. Não haverá ruptura” (LIMA NETO, Coordenador de Programa de Educação do PT, 2002, p. C4).

A lógica do *conhecimento como ancoragem* fica patente na fala do presidente do INEP (LA VEJA, 2003), que no segundo mês do novo governo, afirma a intenção de continuar com atividades já agendadas, mantendo a Avaliação das Condições de

Ensino de Cursos, a Avaliação Institucional das universidades e centros universitários, assim como, nos demais níveis de ensino e a Avaliação Internacional do Sistema Educacional. O mesmo titular reforça que o primeiro passo, antes de mudanças, é o aprofundamento do entendimento de dados já levantados para indicação de possíveis políticas, destacando a recuperação da atividade da pesquisa pedagógica educacional. Quanto ao Provão menciona que será revisado, mas que a imprensa amplificou sua importância e possível repercussão. Tal declaração pode indicar a manutenção dentro dos limites específicos que o originaram.

Cooperação como estratégia, limitações como desafios

O programa de governo analisado, nos compromissos e propostas privilegia a ampliação do papel do Estado e do público em todas as instâncias e o aumento de vagas e matrículas na Educação Superior, sem esquecer o estímulo à qualidade, interdisciplinaridade e articulação do Sistema Nacional de Educação e a descentralização como participação da comunidade. Como programa de governo assume os qualificativos próprios de projeto que oscila entre a força emblemática, especialmente do partido que o suporta, e a referência simbólica marcante para o meio universitário, o qual, por outro lado, lhe imprimiu algumas marcas.

O conceito de qualidade como prática de construção coletiva é central no programa que abarca a instituição crítica e criativa e a formação de profissionais competentes e conscientes de suas responsabili-

dades públicas, tendo na inclusão a principal consequência da qualidade social.

Mesmo com um forte ideário indutor de apoios, os sentidos são entendidos de diferentes modos pelos que dele partilham ou não. Assim como nos projetos, as tensões criadas precisam de materializações indutoras de reformas e mudanças. Neste entorno é que a construção da cooperação, encontra na descentralização, que de algum modo se faz presente, uma forte estratégia para obtenção de apoios. A descentralização distribui poder e o forte apelo do programa/projeto lembra sempre a direção a ser mantida. Neste sentido, o movimento de construção de cooperações é estratégico, assim como o é a descentralização que se faz presente.

Na perspectiva acima, os movimentos para a construção de cooperações são estratégias para enfrentar os desafios impostos por inúmeras restrições. Elas incidem sobre quatro convergências, cada qual com importância, qualificativos, restrições e desafios próprios, mas interligados: a política, a de investimentos, a internacional e a avaliativa. Todas elas necessitando de construções cooperativas contínuas para a obtenção de apoios e vislumbres de solução de seus desafios.

Sob o ponto de vista social há graves problemas de analfabetismo, de desemprego e de tantas outras questões sociais. Persiste a exclusão social e educacional especialmente quando se comparam os índices brasileiros de escolarização terciária com os de outros países. Persiste a concentração regional de riquezas e a má distribuição de recursos educacionais. A contraposição mais marcante é regional -nordes-

te e sudeste- mas não se restringe às regiões, atingindo estados e municípios. O desafio que se antevê, com escassez de recursos, é como aprimorar mecanismos distributivos e ao mesmo tempo zelar para que padrões de qualidade internacionais, que colocam o Brasil em posição de diálogo com o hemisfério norte, não sofram retrocessos, não percam sua força argumentativa.

Indicadores econômicos e sociais sinalizam para o aumento de barreiras entre demanda e oferta de vagas em instituições públicas. Uma tendência alvissareira é a de possível universalização do ensino médio. Uma tendência preocupante, que se transforma em desafio, é a de que nos próximos anos, aumente sensivelmente a demanda por ensino superior, até mesmo como decorrência de uma possível universalização do ensino médio. Sob tal perspectiva, o desafio maior não é somente o oferecimento de novas vagas mas o atendimento de condições de oferta de cursos, que salvaguardem padrões mínimos de qualidade na diversidade, tendo presente a qualidade da equidade cujas exigências supõem um carácter distributivo mais justo, inclusive regionalmente. É a oscilação entre o isomórfico, a diversificação e a equidade.

A crise financeira das instituições privadas e a inadimplência de alunos são outras limitações a serem levadas em conta como desafios a serem enfrentados, sob pena de vagas não serem ocupadas devido as condições financeiras e ao empobrecimento da população (AMARAL, 2002).

O último desafio, nos limites do proposto nesse trabalho, é o da cooperação internacional. É louvável o estreitamento de

acordos no âmbito do Mercosul, mas sem esquecer que cada vez mais se vive num mundo globalizado no qual a influência da OMC/GAT (The General Agreement on Trade Services), da Alca e dos grandes mercados globalizados é presença tensionante, com desdobramentos opostos a muitas aspirações do novo projeto. Boutinet ensina, em sua antropologia de projetos, que os efeitos do indesejável são mais perniciosos se omitidos, ignorados ou esquecidos. Talvez o maior desafio do novo projeto seja o de aprender a administrar o indesejável. Se bem administradas as influências internacionais que eram indesejáveis, podem se transformar de restrições em moinhos impulsionadores de horizontes mais democráticos e públicos.

Notas:

¹ O documento foi utilizado na campanha política que elegeu como presidente do Brasil, em outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). A posse do novo presidente ocorreu no dia 01 de janeiro de 2003 pelo período de quatro anos.

² No transcurso de 22 anos Lula foi 24 vezes destaque de capa da revista *Isto é* (até 30.10.2002). Além do endosso popular e acadêmico sobre Lula incidem expectativas internacionais. Fred Bergsten, diretor do Institute of International Economics (Washington), ex-assessor e conselheiro do Congresso americano afirma que ele será da estirpe e estatura do ex-presidente francês François Mitterrand e que sua eleição é marco maior da democracia em ação na América Latina.

³ O desemprego em 1994 era de 3,4% e em 2002 chegou a 7,5%; em 2001 a taxa de analfabetismo, entre maiores de 10 anos era de 11,4, a mortalidade infantil 32,7 a cada 1 000 nascidos vivos, 96% dos domicílios foram atendidos por luz, 81% dispunham de rede de água e 59% de telefone. Entre 1995-2001 foram instaladas 565 mil famílias no pro-

grama de reforma agrária. Continuava o abismo entre classes: a renda média mensal dos 10% mais pobres era de R\$ 61,00 e 1 % dos mais ricos recebia R\$ 8.173.

⁴ O Ministro destaca que apenas 11% dos jovens estão matriculados em alguma IES e que a grande maioria está vinculada as IES privadas (82% de vagas ofertadas anualmente no país). Para reverter o quadro, na entrevista de Flor (2003) o Ministro aposta nos cursos a distância pela economia que representam pois existe uma falta de condições de construção de prédios e de contratação de professores.

⁵ Um dos fatores que ao longo dos anos tem contribuído para a crise é a pressão de políticas que levaram a aposentadoria de professores universitários, nos anos de 1990. A reforma previdenciária que se antevê possivelmente acarretará nova leva de aposentadorias docentes, aumentando o déficit de 18.000 professores, número esse apontado por Buarque na entrevista com Flor (2003).

⁶ A vitória do Presidente Lula representa o apoio de diversas correntes, além do PT, inclusive "a manutenção dos pilares da política econômica anterior – metas de inflação, câmbio flutuante, e o superávit primário" (*Revista Época*, 28/12/2002, p. 59). A base parlamentar do governo, iniciado em 01 de janeiro de 2003, é menor do que a de seu antecessor. O presidente conta com 91 deputados do PT (17,74%) dos 513 membros da Câmara e com 14 senadores do PT dos 81 do Senado Federal. A base de apoio amplia-se para 228 (44,45%) deputados e 32 (39,5%) senadores se incluídos os representantes de partidos favoráveis ao PT, mas que não votam em bloco. Obter apoio dos PMDB com seus 74 deputados e 20 senadores agregaria poder político (*Folha de São Paulo*, 15.12.2002, pA 12).

⁷ Indicadores econômicos mostram os desafios: o PIB per capita cresceu mais nos anos de 1990 do que na década de 1980. No período de 1971 – 1980 o crescimento foi de 5,72%; no período de 1981 – 1990 foi de 0,37 % e de 1991 – 2000 foi de 1,11%. O crescimento do PIB, em 2001 foi de 1,5%; os juros continuam altos, 21 %; a previdência social apresenta um déficit anual de 0,9 % do PNB, sem esquecer que em 1999 era de 7,1. A inflação, em 1995 foi de 22,4% e em 2001 de 5,6%. A dívida pública ainda é alta, 58,3% do PIB (2001), contrabalançada pelo saldo da balança comercial de 11 bilhões de US\$ (2002).

⁸ Enquanto no nordeste, 72,1% dos municípios estão entre aqueles com maior exclusão, no sudeste são 10,4% de municípios que apresentam forte evidência de exclusão social e mesmo assim concentrada no norte de Minas Gerais (POCHMANN e AMORIN, 2003).

⁹ Seus princípios básicos são: promover uma maior diferenciação das instituições, incluindo a ampliação das instituições privadas; proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal [fundo público] e

os resultados; - redefinir a função do governo na educação superior; e adotar políticas que dêem prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (p.4)

¹⁰ É considerado, entre os pensadores pós-estruturalistas, a interpretação de mais longo alcance da universidade pós-moderna (DELANTY, 2001). Para o autor a universidade contemporânea é "pós-histórica" mais do que pós-moderna e é hoje destituída de uma missão na sociedade. A universidade está se transformando num diferente tipo de instituição, formatada pelo capitalismo corporativo mais do que pelo estado-nação. Tais características são decorrentes da globalização e do desaparecimento do estado-nação.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Fala Inédita. *Veja*, São Paulo: Abril, n. 08, ano 36, p. 82, 26/02/2003, 2003. Coluna Em foco.
- ALTBACH, Philip. Why Higher Education is not a global commodity. *Chronicle of Higher Education*, v. 47, issue 35, p. B20, 5/11/2001. Section: Point of View.
- AMARAL, Nelson. *Mudanças na Educação Superior no período pós-Constituição de 1988: a ótica do financiamento* (Cap.3). 2002. Tese (Doutorado) – PPG/Unimed, Piracicaba, 2002.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO/BANCO MUNDIAL. *La Enseñanza Superior: as lecciones derivadas de la experiencia*. Washington: Banco Mundial, 1995.
- BOUTINET, Jean Pierre. *Antropologia do projeto*. Porto Alegre: Artmed, 2002. 318p.
- CORREIO DO POVO. *Ministros discutem ensino do país*. 24/25/12/2002, p. 7.
- DELANTY, Gerard. *Challenging knowledge: the university in the knowledge society*. UK: SRHE/Open University Press, 2001.
- ÉPOCA. Edição Histórica. *Brasil que fica de herança*. São Paulo: Globo, 28/12/2002.
- FLOR, Guaira. Cinco metas para o ensino. *Correio Brasiliense*, Brasília-DF, 07/02/2003.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Peso de aluno pobre no resultado do SAEB divide os pesquisadores*. 07/12/2002. Folha Cotidiano, p. C4.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Petista terá bancada menor que a de FHC*. 15/12/2002. p. A12.
- HARVEY, Lee. *New Realities: the relationship between higher education and employment*. European Association of Institutional Research. Lund: august, 1999.

HUNTER, Wendy. Education Policy Reform: new opportunities old constrains. In Margheritis, Ana (ed). *Latin American Democracies in the new global economy*. Miami; North South Center Press, April, 2003. 260p.

ISTO É. Edição Histórica. *Lula - como será o Brasil do novo presidente*. São Paulo: Três, 30/ 10/ 2002.

LA VEJA, Thiago. *Folha Dirigida*. Rio de Janeiro, 06/02/2003 (Entrevista com o Presidente do INEP, Otaviano Helene).

LIMA NETO, Nilton. Coordenador de Programa de Educação do PT. *Folha de São Paulo*. 07/12/2002, p.C4.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade da educação universitária: isomorfismo, diversidade y equidade. *INTERFACE - comunicação, saúde e educação*, Fundação UNI Botucatu/ UNESP, Botucatu-SP: Fundação UNI, v. 5, n. 9, p. 89-102, 2001.

MOROSINI, Marília Costa; FRANCO, Maria Estela Dal Pai Franco. Políticas públicas de calidad universitaria y la participación de la comunidad. In: CASANOVA, Hugo (coord.). *Nuevas Políticas de la Educación Superior*. México: ACoruña, Netbiblo-Riseu, 2002, 544p. Serie Universidad Contemporánea, p. 360-374.

PALOCCI Filho, Antonio (Coord.). *Uma escola do tamanho do Brasil*. (Programa de Governo, Comitê Lula Presidente - Partido dos Trabalhadores para o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)). 24p.

POCHMANN, Marcio; AMORIN, Ricardo. *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

ROSSI, Clovis. Caso do Chile revive receio do PT sobre a Alca. *Folha de São Paulo*. 08/12/ 2002. Folha Dinheiro, p. B12.

SANTOS REGO, M. *Política educativa en la Union Europea después de Maastricht* E.G.A.P, Santiago de Compostela, 1997.

SOUZA, Paulo Renato de. Educacion y desarrollo en Brasil, 1995-2000. *Revista de La CEPAL* Santiago do Chile: Cepal, n. 73, p. 67-82, abril 2001.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação*. Paris: Conferência Mundial sobre Ensino Superior, 1998.

WORLD BANK. *Higher Education in Brazil: challenges and options. A World Bank Country Study*. Washington: D.C. The World Bank, 2002. p. 6.

ZANINI, Fábio; PATU, Gustavo. Lula descumpre promessas para o período de transição. *Folha de São Paulo*. 22/12/2002. Folha Dinheiro, p. A4.