

As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) – 2001¹

Afrânio Mendes Catani* e João Ferreira de Oliveira**

Resumo: Este estudo tem como objeto de análise as políticas de educação superior estabelecidas no PNE-2001, bem como os vetos presidenciais que anulam os itens do Plano que ampliavam recursos financeiros para esse nível de ensino. De início, constata-se que não há intenção do governo em incrementar recursos para a educação superior. Além disso, observa-se que a política governamental busca uma expansão acelerada por meio da diversificação da oferta, do crescimento das matrículas no setor privado e da racionalização dos recursos nas IFES, permitindo ampliação de vagas a *custo zero*, sobretudo nas universidades federais, o que, a um só tempo, leva essas instituições a assumirem perfil mais empresarial quanto à obtenção de recursos financeiros para sua manutenção e desenvolvimento e tende a acentuar o processo de mercantilização desse campo.

Palavras-chave: Educação superior, políticas, PNE

Abstract: The object of analysis of this study is the higher education policies settled in the 2001 National Plan of Education (PNE) and the presidential vetoes which invalidate the items of the Plan concerning the enlargement of financial support to higher education. Firstly, it can be noticed that there is no government willing to provide increasing resources to higher education. Furthermore, the governmental policy seeks an accelerated extension of this level of education through diversification of the supply, growth of enrollments in private sector, and rationalization of resources of Federal Institutions of Higher Education (IFES) allowing the enlargement of vacancies *free from charge*, mainly in Federal Universities, what leads these institutions to adopt a more business profile to obtain financial resources to its maintenance and development. In the same way, the expansion of the higher education upheld by the government has enhanced the process of mercantilization of this field.

Key-words: Higher education, policies, National Plan of Education (PNE).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9394/96) constitui-se em marco de referência para o início do processo de reestruturação da educação superior no Brasil. O governo Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato (1995-1998), iniciou ampla reforma que modificou o panorama

* Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). amcatani@usp.br

** Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). joafo@terra.com.br

1. Este texto foi aprovado para apresentação, sob a forma de pôster, na reunião da ANPEd, realizada em setembro de 2002, na cidade de Caxambu – MG.

ma da educação no País, particularmente da educação superior, promovendo a elaboração e a aprovação de um arcabouço legal capaz de alterar as diretrizes e bases que sustentavam o modelo que se implementava desde a reforma universitária de 1968. Além disso, vem introduzindo mudanças concretas no padrão de avaliação, de financiamento, de gestão, de currículo e de produção do trabalho acadêmico, produzindo transformações significativas no campo universitário e na identidade das Instituições de Ensino Superior (IES).

A LDB, entretanto, não dá conta da totalidade dos mecanismos implementados na atual reforma da educação superior, articulando-se, na prática, com outras leis promulgadas desde 1995 e com outros instrumentos legais (medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções, pareceres, etc.). Passados quase seis anos da sua promulgação e considerando a regulamentação produzida, verifica-se que a LDB carregava em seu bojo, seja pela omissão, seja pela flexibilidade de sua interpretação, possibilidades múltiplas de concretização dos parâmetros e dos princípios da reforma iniciada pelo governo.

A LDB trazia, explícita ou implicitamente, uma *nova* forma de ação e de relacionamento entre Estado e IES, especialmente as públicas, em que o Estado assume papel destacado no controle e na gestão de políticas para o setor, sobretudo por meio dos mecanismos de avaliação e de financiamento. Além disso, propunha uma *nova* maneira de conceber a produção do trabalho acadêmico e o atendimento às demandas da sociedade, tomando os sinais de mercado como norte para o processo de reestruturação.

Vamos trabalhar, aqui, a educação superior no PNE (2001). Consideramos a LDB o instrumento legal que melhor expressa os parâmetros e a lógica de reestruturação da educação superior implementada pelo governo FHC, uma vez que a Constituição Federal de 1988 antecedeu a esse governo, tendo sido produzida em um contexto de redemocratização do País, enquanto o PNE *absorve* algumas das posições de outros atores, especialmente no que tange ao diagnóstico e às diretrizes gerais.

O PNE foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001, com nove vetos presidenciais que anulavam os subitens do Plano que promoviam alterações ou ampliavam recursos financeiros para a educação, sendo que cinco deles se referiam diretamente à educação superior. Essa constatação inicial indica que não há intenção do governo em incrementar os recursos para educação, em particular para o ensino superior.

Observa-se que o “diagnóstico”, as “diretrizes” e os “objetivos e metas” não guardam total sintonia em termos da formulação de política de educação superior. Nas diretrizes e mesmo no diagnóstico, nota-se a tentativa de dar voz aos diferentes atores institucionais e interlocutores críticos desse campo, procurando harmonizar “divergências e polêmicas”. Isso, no entanto, é obscurecido pelos objetivos e metas, sobretudo em função dos vetos presidenciais, que expressam a política governamental para esse nível de ensino.

No “diagnóstico”, identificam-se os seguintes “problemas da educação superior”, a fim de se estabelecer uma política que promova sua “renovação e desenvolvimento”: a) o baixo percentual de atendimento, pois apenas 12% da popula-

ção de 18 a 24 anos cursa esse nível de ensino; b) a expansão das matrículas tem sido maior no setor privado, precisando ocorrer com garantia de qualidade; c) a necessidade de fortalecer o setor público, já que “a manutenção das atividades típicas das universidades – ensino, pesquisa e extensão” – são importantes para o desenvolvimento do País; d) a distribuição regional desigual de vagas devido à “concentração das matrículas em instituições particulares por regiões mais desenvolvidas”; o setor público encontra-se melhor distribuído, o que contribui para a diminuição das desigualdades regionais; e) o crescimento da oferta de vagas da educação superior no setor público estadual, que não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio, o que significa que os recursos destinados às IES devam ser adicionais aos 25% da receita de impostos; o mesmo alerta se aplica aos municípios, que devem atender à educação infantil e ao ensino fundamental.

O diagnóstico realça, ainda, o papel das universidades públicas federais, sobretudo no tocante à pesquisa básica, pós-graduação, qualificação docente e, também, como padrão de referência no ensino de graduação, indicando, no entanto, a necessidade de “racionalização de gastos e diversificação do sistema”. Quanto ao gasto por aluno, sugere-se que a “comunidade acadêmica procure critérios consensuais de avaliação”. Concorde-se que os inativos devam ser custeados pela União, mas fora do orçamento das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), pois os recursos destinados à manutenção e investimentos nessas instituições vem diminuindo sensivelmente.

A “estratégia de diversificação” para as IFES inclui “pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação em áreas técnicas e profissionais”. Nesse sentido, sugere-se a modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, o que permitiria expansão substancial do atendimento sem custo adicional excessivo.

Nas “diretrizes” encontramos, inicialmente, um cenário que realça a necessidade de um “forte sistema de educação superior” face ao papel do conhecimento como fator de desenvolvimento humano no mundo atual e face às exigências e desafios do País no século XXI. Destaca-se, aí, a importância das IES na formação de professores, para garantir a oferta de educação básica de qualidade e a “formação de quadros profissionais, científicos e culturais, produção de pesquisa e inovação”, bem como para possibilitar a busca de soluções para os problemas atuais. Dentre as “diretrizes” ordenadoras do sistema, encontramos a necessidade de:

- a) estabelecer um “conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções”. A universidade comporia o “núcleo estratégico”, exercendo as funções de ensino, pesquisa e extensão, objetivando “contribuir para o desenvolvimento do País e a redução dos desequilíbrios regionais, nos marcos de um projeto nacional”. Para tanto, as universidades devem gozar de autonomia, conforme prevê a Carta Magna;
- b) “planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação”. Aqui, segundo as diretrizes, o setor privado deve ter uma contribuição importante, respeitando-se “parâmetros de qualidade estabe-

lecidos pelos sistemas de ensino”. As universidades públicas também precisam expandir as vagas para atender a crescente demanda. Sugere-se que o setor público tenha uma expansão de vagas que mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total. Segundo o Censo 2000, o setor privado já detém 67% das matrículas nos cursos de graduação;

- c) “reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos” através da autonomia das universidades, da “ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias” e da “permanente avaliação dos currículos”. Sugere-se maior prerrogativa de autonomia para “instituições não vocacionadas para a pesquisa” (por exemplo, os centros universitários).

Nas “diretrizes” ressalta-se, ainda, a importância da expansão de vagas no período noturno, em especial nas universidades federais; a melhoria do ensino oferecido, pela institucionalização de um amplo sistema de avaliação; a garantia de “financiamento estável para as universidades públicas”; a necessidade de maior articulação da universidade com os outros níveis e modalidades de ensino e a maior colaboração dos órgãos responsáveis pela política e fomento à ciência e à tecnologia com as universidades.

O PNE apresenta 35 *objetivos e metas* para a educação superior, tendo sido vetados os itens 2, 24, 26 e 29, relativos à ampliação do papel do Estado quanto a recursos financeiros. Eliminam-se: a “proporção nunca inferior a 40% do total de vagas” no ensino público; a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior para as instituições federais; a ampliação do crédito educativo para atender, no mínimo, a 30% da população matriculada no setor particular e a triplicação, em dez anos, dos recursos públicos para pesquisa científica e tecnológica.

Considerando-se os itens por temática, é possível afirmar que os assuntos mais trabalhados no PNE, pela ordem, são: expansão da oferta de educação superior; financiamento e gestão; avaliação do sistema; articulação entre currículo e mercado de trabalho; pesquisa e pós-graduação; extensão, controle e participação da comunidade.

A análise dos itens 1 a 23 revela grande preocupação com: o crescimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos até o final da década; o estabelecimento de política de expansão que diminua a desigualdade de oferta por regiões do País; a implantação de sistema interativo de educação à distância; a autonomia efetiva às universidades públicas e diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas; a institucionalização de amplo e diversificado sistema de avaliação; a instituição de programas de fomento para as IES, para a avaliação institucional e de cursos; o sistema de recredenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódico dos cursos superiores; a diversificação do sistema superior de ensino para atender clientela com demandas específicas de formação; o estabelecimento de diretrizes curriculares, assegurando flexibilidade e diversidade; a consolidação da pós-graduação e da pesquisa no País; a criação de políticas de acesso à educação superior que facilitem o ingresso das minorias, vítimas de discriminação; a im-

plantação de planos de capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições públicas; a garantia da oferta de cursos de extensão nas instituições públicas e a implantação de Programa de Extensão nas IFES; a criação de conselhos com a participação da comunidade, objetivando maior acompanhamento e controle social das atividades universitárias.

Os itens 24 a 35, subdivididos e ordenados pelo subtítulo “financiamento e gestão da educação superior”, revelam a importância que a temática adquiriu no PNE. A análise evidencia que não se vetaram os itens que se coadunavam com a política governamental, que não comprometiam ou não ampliavam os recursos dos fundos públicos. Dentre eles estão: o estabelecimento de um sistema de financiamento para o setor público que leve em conta, sobretudo, o número de alunos atendidos por IES; o apoio governamental às instituições comunitárias sem fins lucrativos; o desenvolvimento de programas especiais de titulação e capacitação de docentes; a consolidação da pós-graduação e da pesquisa; a ampliação das informações coletadas sobre os alunos através do questionário do Provão, objetivando formular políticas de gênero; o estímulo à participação da sociedade civil organizada nos conselhos universitários; a identificação de estudantes com altas habilidades intelectuais, visando a oferecer bolsas de estudo; o incentivo à adoção de programas de assistência estudantil voltados a estudantes carentes com bom desempenho acadêmico.

Em linhas gerais, identifica-se no PNE a política que vem sendo pensada, implementada e que deverá nortear a reestruturação da educação superior no País, nos dez anos que se seguirem ao Plano. Por meio do diagnóstico, das diretrizes e, em especial, dos objetivos e metas constantes do item “educação superior”, onde se observam os vetos presidenciais, é possível verificar que a política governamental na área busca uma expansão acelerada por intermédio da diversificação da oferta, do crescimento das matrículas no setor privado e da racionalização dos recursos nas IFES, que permita ampliação de vagas a *custo zero*, sobretudo nas universidades federais. Objetiva-se, também, maior articulação dos currículos de formação com as demandas do mercado e maior controle da educação superior, por meio de amplo e diversificado sistema de avaliação, que ordene as tomadas de decisão em termos de gestão e do estabelecimento de políticas governamentais.

A ausência dos itens vetados, no PNE, por FHC parece consubstanciar ainda mais o processo de mercantilização da educação superior, em curso no País, à medida que promove a ampliação crescente do setor privado; elimina aportes financeiros, para manter ao menos a situação atual ou aumentar a oferta de vagas no setor público; induz as IFES, em geral, a assumirem perfil mais empresarial quanto à obtenção de recursos financeiros para sua manutenção e desenvolvimento.

Concordamos com Silva Jr. e Sguissardi (2001, p. 272), quando escrevem sobre a atuação do governo FHC nesse domínio: “as novas faces da educação superior no Brasil não parecem (...) garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social, ao contrário, tenderiam a aprofundar a apartação social entre a minoria incluída e a maioria dos cada vez mais excluídos da sociedade da informação ou do conhecimento”.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Apresentação de Vital Didonet*. Brasília: Editora Plano, 2000.

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil - reformas do Estado e mudanças na produção*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.