

CAPÍTULO II

EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA NEOLIBERAL*

Silvani Aparecida Ribeiro de Paiva

Introdução

O presente texto vincula-se à linha de pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação, do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, associado a Disciplina Políticas e Gestão de Educação Superior, que tem como eixos a trajetória da educação superior no Brasil, o público e o privado na educação superior, modelos institucionais e desenhos organizacionais na educação superior, avaliação institucional e desempenho acadêmico na educação superior, políticas de formação e trabalho docente na educação superior, as tecnologias da informação e comunicação (TIC) e sua inserção na educação superior, pesquisa e pós-graduação no Brasil e análise de políticas e programas governamentais na educação superior¹.

Particularmente, o texto está associado ao sub-eixo modelos institucionais e desenhos organizacionais na educação superior, para entender como a configuração de um quadro amplo de mudanças educacionais ocorridas nas últimas décadas, enquanto um contexto marcado pelo ressurgimento do interesse mundial pela mudança educacional, uma vez que a reforma do ensino tem sido interpretada como condição de desenvolvimento econômico, e de inserção no processo global de desenvolvimento.

Destacamos, que nesta abordagem da reforma educacional, a ênfase está na análise político-cultural em relação à análise econômica, o que significa trazer uma relação entre mudanças na sociedade, mudanças na gestão pública, mudanças no sistema educativo, mudanças ou “inovações” no contexto escolar e mudanças pessoal profissional de professores e ou gestores, sendo que reforma e mudança são associadas à

*DOI – 10.29388/978-65-81417-43-7-0-f.45-56

¹ Ementa Disciplina: Políticas e Gestão de Educação Superior- Pós-graduação em Educação - UFU

qualificação e melhoramento.

Assim, a proposta metodológica desta investigação será norteadada pelas diretrizes das pesquisas qualitativas. Uma vez que o papel da ciência nesse estudo, alinha-se ao pensamento dos autores que defendem a teoria de uma ciência em permanente construção, desde seu surgimento, constitui-se como cerne das discussões que sustentam e orientam o ensino, a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias. Enquanto elemento central dos círculos de discussões acadêmicas, abarca tanto acordos quanto polêmicas. “Não que ela seja propriamente duvidosa, mas é impossível fazer ciência sem polêmica.” (DEMO, 1995, p. 6).

No entanto, é necessário entender que a ciência perpassa por um eterno compor e recompor, isso porque as teorias são passíveis de erros, por constituir-se no papel da ciência o constante questionar e um processo de construção e reconstrução. Assim, a matriz epistemológica adotada ancora-se no materialismo histórico-dialético, pois a investigação está intrinsecamente ligada ao funcionamento do movimento do capital que busca justamente entender as contradições e dialeticidade.

Nesse sentido, utilizar a pesquisa documental, constitui uma forma de revestir um caráter inovador, o qual a intenção é trazer contribuições importantes ao tema em estudo. Tendo em vista que os documentos são considerados importantes fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo, portanto, atenção especial.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA CONTEMPORANEIDADE: implicações neoliberais

As mudanças nas políticas públicas em geral, e em específico nas políticas educacionais, precisamente nos anos 1990, constituem preposições, nas quais as políticas educacionais são influenciadas no sentido de analisar a estrutura da organização das políticas no sistema de ensino brasileiro, bem como, nos planos e diretrizes organizativos em relação ao sistema escolar, a fim de configurar estratégias políticas, no sentido de proporcionar melhores ofertas no sistema educacional brasileiro, portanto, como princípio fundador, unificador e autorregulador da sociedade global competitiva, efetua-se um processo educativo no Brasil em sintonia com os organismos multilaterais, resultando na crescente ampliação

da esfera privada em contraposição ao alargamento dos direitos sociais.

Assim, para entender um pouco mais a análise das transformações recentes e dos debates atuais no campo da educação superior no Brasil, recorreremos aos autores Dourado, Catani e Oliveira (2003) que nos permite visualizar alguns movimentos, tendências e desafios no que concerne ao processo de democratização, privatização e massificação da educação superior, tendo por base a relação entre esfera pública e privada; a implementação de um sistema de avaliação que oscila entre a flexibilização e a regulação, controle; a mudança na identidade institucional das universidades e no padrão de gestão. Apesar das diferentes abordagens possíveis – econômicas, sociais e político-culturais, entre outras, parece não haver dúvidas de que se trata de forjar novos padrões de regulação social, como parte da histórica reconstituição da capacidade administrativa do Estado, como afirma Bourdieu (1999).

No mesmo contexto, Anderson (1995), descreve o neoliberalismo como projeto econômico que se origina ainda na década de 1940, passa a ser aplicado a partir dos anos 1970, triunfa como projeto político hegemônico nos anos de 1980 nos países anglo-saxões, protestantes, e europeus, católicos, que permanece demonstrando uma surpreendente vitalidade nos anos de 1990, como parâmetro do cenário político. Nesse contexto que Bourdieu (1999) admite a utopia neoliberal como o fundamento da racionalidade atual que, ancorada na teoria econômica de um mercado puro e perfeito, pretende ser a descrição científica do mundo real, razão pela qual constitui um discurso de grande força simbólica.

Assim, no contexto do ressurgimento do interesse mundial pela mudança da administração estatal e da mudança educacional, pautadas na globalização, a década de 1990, que foi permeada por significativas mudanças na configuração do papel do estado, o qual, no Brasil o neoliberalismo tem época, data, nome, centros estratégicos e respectivos intelectuais políticos executivos-empresários-acadêmicos: respectivamente, o período pós-Collor, 1995, FHC, o Ministério da Administração e Reforma do Estado/MARE de Bresser Pereira, e no âmbito educacional o Ministério da Administração e Reforma da Educação/MEC, de Paulo Renato de Souza.

O que permite apropriar sobre a condição atual da universidade, por intermédio da visão de Ristoff (1999), que identifica três grandes crises que afetam hoje a universidade brasileira: a crise financeira universidade financiada por quem? a crise do elitismo, universidade para

quem? e a crise de modelo, que universidade queremos? Em meio a elas, se destaca o baixo investimento o qual é considerado “é um matador silencioso e traiçoeiro”:

O primeiro matador silencioso da educação é a *crise financeira* a que este setor tem estado quase que permanentemente exposto, incapaz de planejar e condenado a espasmos administrativos que ora tratam um setor muito bem para depois abandoná-lo à sua própria sorte por cinco ou dez anos. (RISTOFF, 1999, p. 203)

O autor refere a crise do elitismo a “[...] uma crise quantitativa com enorme impacto qualitativo sobre a futura sociedade brasileira.” (RISTOFF, 1999, p. 205), e diz respeito a restrições ao acesso amplo da população ao ensino superior. “Quanto à crise de modelo - o terceiro matador silencioso, se refere ao rompimento com [...] o modelo tradicional de universidade que já não mais atende a todas as exigências, certas ou erradas, que a sociedade faz dela.” (RISTOFF, 1999, p. 207).

Nesse aspecto, o autor evidencia uma tensão entre três necessidades: os interesses das comunidades universitárias, pelo avanço autônomo da ciência e da arte; os interesses imediatistas e pragmáticos dos governos e dos mercados por projetos de desenvolvimento e mão-de-obra qualificada; os interesses dos indivíduos por oportunidades de melhoria de vida. O que por um lado, a questão da expansão e da diferenciação/diversificação institucional da educação superior, em termos de uma hierarquização e competição entre “universidades de pesquisa” e “universidades de ensino”, muito bem analisada por Sguissardi (2000) e outros autores.

No que concerne às universidades federais, Ristoff (1999, p. 203) sintetiza a crise financeira, a crise do elitismo e a crise de modelo da universidade em uma crise de identidade, “[...] deixando evidente que há, não uma, mas três universidades nos campi destas instituições.” Esta tipologia das três universidades sugerida por Ristoff (2003, p. 32), se mostra mais complexa quando se considera, por exemplo, as diferentes “posições de sujeito” que cada docente ocupa no interior de cada uma das universidades ou simultaneamente em todas elas, bem como suas respectivas “epistemologias sociais”.

No entanto, o processo de reestruturação produtiva do capitalismo global impõe uma nova realidade para o século XXI, qual seja, o conhecimento como elemento básico da produção de vantagens diferenciadas em um cenário capitalista de competição globalizado, quanto as várias mudanças que se efetivaram na área educacional, em que o papel social das instâncias educativas, financiamento e abrangência de atuação, em que compete à universidade contribuir significativamente a formação profissional e gerar tecnologias e inovações, que sejam colocadas a serviço do capital produtivo, ou seja, subordina sua produção acadêmica formal que se concretizam em demandas e necessidades do mercado e do capital.

Contudo, no que concerne a Universidade como instituição social, não se trata apenas em realizar a plenitude de sua missão acadêmica e social, mas se busca manter um equilíbrio dinâmico entre qualidade acadêmica, relevância social e equidade. Para tanto, a autonomia é uma condição necessária ao próprio conceito de universidade, seja ela de qualquer natureza pública ou privada:

A instituição universitária poderia não apenas contribuir para a construção e regulação do pacto social que garanta os poderes instituídos com a revolução burguesa, mas também pôr-se como consciência crítica de seu tempo histórico, e com eles, assegurar os direitos naturais de igualdade, liberdade e propriedade, nas suas muitas formas históricas. Pode-se concluir, por esta via, que o institucional deriva do político que, assim entendido orienta as relações sociais, carregando consigo toda sua densidade histórica, de sua produção pelo ser humano, consequentemente, produzindo a um só tempo as formas e a cultura organizativa que conformarão tais relações, que adquirirão, materialidade nas práticas sociais do ser humano, por meio dos processos de apropriação e objetivação da cultura já produzida pelo gênero humano. (SILVA, 2003. p. 124)

No entanto, a autonomia universitária, vem sendo almejada como um dos eixos estruturadores da educação superior em nosso país. Tal como nos anos 60, em que se deu, no contexto das reformas de base da reforma universitária, esta discussão, hoje se situa no epicentro de um processo que, conduzido pelo governo, visa à redefinição das atribuições do estado, com redução expressiva da sua ação ordenadora e financiador de políticas públicas. Para Catani (2002), a comunidade acadêmica busca na autonomia, uma nova relação entre o Estado e a Universidade, no sentido de imprimir uma maior agilidade, transparência e qualidade social

ao padrão de gestão das universidades públicas financiadas pelo Estado, de um lado a comunidade acadêmica, de outro, o governo, usa-a, no bojo da crise das contas públicas, para abrir novos espaços, visando uma progressiva transferência dessa responsabilidade para os setores privados.

Assim, para identificar a universidade como condição de consciência crítica é necessária uma aproximação da dimensão histórica a partir dos anos 1980, nos quais foram empreendidas importantes reformas nos sistemas de Educação Superior. Contudo, nos últimos anos, na emergência de um emergente mercado educacional globalizado, as quais as reformas neste nível de ensino se dinamizaram, de maneira especial, diversificando os provedores e tipos de instituições, os perfis dos docentes, a disponibilização de novas ofertas educativas, ampliando as matrículas e apresentando um aumento crescente das demandas e da competitividade. Contudo, a globalização educacional e a internacionalização do conhecimento, procura respostas aos desafios da globalização econômica, trazendo consigo o desafio de conciliar uma educação superior em acordo com as exigências de qualidade e inovação, visando suprir as necessidades de ampliar o acesso e diminuir as assimetrias sociais.

Isso configura-se a partir da década de 1990, visto que a política neoliberal de educação, quer na educação básica, quer na educação superior passa a ter como objetivo fundamental na contribuição para o aumento da produtividade e da competitividade empresariais. A educação superior por sua vez, passa a ter como prioridades, a partir de então, capacitar a força de trabalho para adaptar a tecnologia produtiva, e conformar este novo trabalhador qualificado às novas exigências da cultura empresarial, especialmente no que tange a aceitação, das desigualdades sociais, da competição entre indivíduos, grupos e classes e da perda, de seus direitos, conquistados ao longo da história. Assim, torna-se necessário à compreensão do processo de inserção neoliberal no Brasil, no qual deve ser vista como uma interlocução da sociedade com o mundo:

A construção da política neoliberal como manipulação do afeto e do sentimento; a transformação do espaço de discussão política em estratégias de convencimento publicitário; a celebração do espaço de discussão política em estratégias de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente econômico e o cida-

dão em consumidor, são todos elementos centrais importantes do projeto neoliberal global. É nesse projeto global que se insere a redefinição da educação em termos de mercado. (GENTILI, 1994, p. 15)

A grande estratégia do neoliberalismo consiste então, em transferir a educação da esfera política para a esfera de mercado, questionando seu caráter de direito e reduzindo a condição de propriedade. Assim, as políticas educacionais implementadas pelas administrações neoliberais permitem reconhecer uma série de regularidade que, caracterizam e unificam as estratégias de reforma educacional, a necessidade de estabelecer mecanismos de controle da qualidade dos serviços educacionais, como também a articulação da produção educacional estabelecidas pelo mercado de trabalho, com o intuito de desmistificar a forma de acesso às instituições educacionais de qualidade. O que não se trata apenas de um problema de qualidade pedagógica, mas de um desafio para construir uma sociedade plena e democrática.

Destarte, no que concerne as mudanças nas políticas públicas em geral, e em específico nas políticas educacionais, precisamente nos anos 1990, foram constituídas proposições, nas quais as políticas educacionais são influenciadas no sentido de analisar a estrutura da organização das políticas nos sistemas de ensino brasileiro, bem como nos planos e diretrizes organizativas em relação ao sistema escolar, a fim de configurar estratégias políticas, no sentido de proporcionar melhores ofertas no sistema educacional brasileiro. A reforma, nos acarreta a ideia de mudança no sistema de ensino, pois busca dimensionar a descentralização da administração, na intenção de promover a incorporação dos novos conteúdos ou novas tecnologias, além de transformações referente a gestão interna das instituições, bem como na organização dos mecanismos que busque melhorar o rendimento dos alunos, como também aperfeiçoamento dos professores.

Para Ristoff (1999) as reformas da educação empreendidas ultimamente pelos governos se colocam como essenciais para a resolução de problemas que ultrapassam amplamente o domínio educacional, tendo muito a ver com os domínios sociais, políticos e sobretudo econômicos. É perfeitamente compreensível que toda mudança real ou simplesmente proposta em qualquer campo de atividade humana, necessita ter avaliadas a sua eficiência e a sua adequação. Por isso, a avaliação está no cerne de todas as políticas atuais de regulação dos resultados da educação supe-

rior empreendidas pelos governos, através da desregulação dos seus processos e da flexibilização das formas institucionais. É também claro que toda disputa gerada pelas propostas e ações reformistas acaba se desenvolvendo, em grande parte, no campo de batalha da avaliação. O que está em jogo na avaliação é o sentido da universidade e da sociedade.

Neste sentido, Fávero (2004) aponta como consequência a adoção de sistemas de avaliação dos sistemas oficiais de controle de qualidade, que tem sido uma das principais tendências da Educação Superior nas duas décadas, no qual reflete como consequências para as universidades públicas cortes orçamentários significativos, que por sua vez, fazem com que elas tenham que buscar financiamento no setor privado e ao mesmo tempo, confrontado com a crescente concorrência de universidades privadas, as quais muitas delas são financiadas pelo próprio Estado.

Para Sobrinho (2003) o crescente afastamento do Estado, relativamente às suas responsabilidades nos financiamentos, mediante os orçamentos públicos para a educação, com as devidas correções dos valores², a redução dos investimentos públicos na educação superior foi uma das diretrizes do Banco Mundial explicitados no documento *A educação Superior: lições de experiência*, de novembro de 1993. Em que o Banco Mundial faz um duro diagnóstico da educação superior dos países do Terceiro Mundo, apresentando o excesso de gastos ao qual corresponderia uma baixa produtividade e decretando as medidas que deveriam ser tomadas: estimular a diversificação das instituições privadas; incentivar as instituições públicas a buscarem financiamentos alternativos, inclusive a cobrança de taxas estudantis; vincular financiamento público ao aumento de produtividade. O investimento atrelado aos critérios de produtividade e retorno econômico é uma das expressões práticas do Estado gestor e avaliador, que assume uma função centrada na gerência de controle.

Sendo assim, a estrutura e a função desses sistemas consistem em objeto de debate quanto aos aspectos normativos relacionados às formas

² Amaral (2003) afirma que de 1990 a 1992, durante o governo Collor, chegou-se ao fundo do poço no período pós-Constituição de 1988. O ano de 1992 registrou os menores valores para os recursos totais e um enorme achatamento salarial. No período de 1993 a 1994, deu-se uma recuperação nos valores destinados às despesas das IFES, sem, entretanto, chegar a recuperar, em 1995, os de 1989. Portanto o que se percebe é que no governo FHC, de 1995 a 2002, registra-se a maior queda nesses valores, de 1995 para 1996, e depois quedas menores, até o ano de 2002, houve ainda um pequeno aumento em 1999, que pode ser explicado pela implantação da Gratificação de Estímulo à Docência - GED.

utilizadas na abordagem do controle de qualidade, o que se propõe como discussão, é qual objeto de análise que esses exames de controle de qualidade estão centrados.

Fávero (2004) aponta para os organismos internacionais como o Banco Mundial e o UNESCO (United Nations Educacional, Scientific and Cultural Organization) variações referentes aos discursos e desempenho da consolidação dos estilos avaliativos adotados pelos diferentes países. Para o Banco Mundial, por exemplo, o grau de legitimidade a ser alcançado pelas instituições de educação superior está associada ao desenvolvimento de cultura acadêmica e de matrizes institucionais fiscalizadas que visam facilitar e promover o desenvolvimento de programas permanentes para controle dos resultados obtidos.

Já na visão da UNESCO, a qualidade da educação implica um trabalho em torno do seu aperfeiçoamento e melhoria permanente, ideia baseada na noção de mudança qualitativa, envolvendo não apenas o financiamento, mas princípios de liberdade acadêmica e autonomia institucional. Ainda segundo o autor, a avaliação tem como vetor a responsabilidade das instituições de ensino superior de prestarem contas à sociedade e se orientar para o aperfeiçoamento permanente no cumprimento das funções, a questão da avaliação reside na obtenção de uma maior eficácia social, levando em conta às necessidades e demandas sociais, oferecendo uma educação de excelência, pertinente e equitativa, sem exclusão de nenhuma parcela da população.

No entanto, espera-se que a sociedade conheça a qualidade de cada estabelecimento de ensino e tenha parâmetros para escolher onde cursar a graduação, uma vez que o cadastro de instituições e cursos conterá um dossiê completo com os dados legais, acadêmicos, censitários e avaliativos. Assim, os resultados do Sinaes se tornaram fundamentais para as decisões do MEC sobre o reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições. Contudo, identificar o mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, no âmbito do ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação, na perspectiva de proporcionar dimensões direcionadas por princípios que visam melhorar a qualidade da educação superior, orientar a expansão da oferta; promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia (BRASIL, 2003).

Mas por outro lado, com relação à autonomia, Ristoff (1999) faz uma crítica sobre o Banco Mundial que não usa meias palavras para dizer

que: “[...] a descentralização de todas as funções administrativas chaves são condições para o êxito das reformas, sobretudo no que diz respeito à diversificação do financiamento e a utilização mais eficiente dos recursos.”. No entanto, os ganhos da autonomia para as universidades parecem pequenos, quase insignificantes, quando se percebe que a ênfase das forças externas está mesmo em retirar do Estado compromisso de financiar a educação pública, ou seja, as Universidades ainda correm o risco de obter a tão sonhada autonomia, pois isto não lhes permitirá desenvolver livre e plenamente as suas potencialidades.

O que para Amaral (2003) isso resulta num disciplinamento da autonomia da gestão financeira, no que se refere ao financiamento das atividades do meio universitário, por ser vital nas definições das políticas de ensino, pesquisa e de interação com sociedade. A procura por fontes de financiamento para tais políticas remonta as origens da universidade, pois a “manutenção material limita qualquer independência” fundamental para o exercício da autonomia. Assim, a definição das políticas públicas em geral, e do financiamento do ensino superior público, em particular, se sujeitaria, portanto, à estrutura de sociedade em termos ideológicos, econômicos. Há, então, que se analisar esse tema sob a estrutura capitalista e pela ótica liberal prevalecente em nossa sociedade.

Considerações Finais

É inegável que em matéria de políticas e reformas educacionais, ainda há enormes desafios no que se refere a institucionalização dos complexos interesse em jogo ao longo da história da educação brasileira, tendo em vista que as políticas neoliberais adotadas nos anos 1990, exige o cuidado de observar o que se passa nos três níveis de poder e organização administrativa, tais como a descentralização, a flexibilização e a autonomia. Essas são questões que limitam análises generalizantes acerca da realidade das políticas educacionais brasileira. Enfim, são várias reflexões que permeiam pelo contexto das reformas educacionais, que fundamentalmente consistem em mediações existentes de conhecimentos entre as reformas e as políticas públicas educacionais.

Referências

AMARAL, N. C. **Financiamento de educação superior: Estado x mercado.** São Paulo: Cortez: Piracicaba, 2003.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. ANDERSON, P. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p.9-23.

BRASIL. MEC/CONAES. **Diretrizes para a avaliação das instituições de ensino superior.** Brasília: Conaes, 2004.

BRASIL. MEC/INEP. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).** Brasília: Inep, 2003.

BORDIEU, P. A máquina infernal. **Folha de São Paulo**, 12 jul. 1998. São Paulo, p. 7.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (orgs.) **Avaliação Democrática para uma Universidade Cidadã.** Florianópolis: Insular, 2002. p. 99-118.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação Superior.** São Paulo: Cortez, 2003, p.23.

DIAS SOBRINHO, J. D. **Avaliação da educação Superior.** Petrópolis: vozes, 2000.

DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (orgs.) **Políticas e gestão da educação superior.** Transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

FÁVERO, M.L. A. (2004). **Autonomia na universidade: impasses e desafios.** Perspectivas. Florianópolis, v. 22, n.01, p. 197-226.jan/

jun.2004. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/download/10096/9317/0>. Acesso em 25 de maio de 2021.

GENTILI, P. O Discurso da "Qualidade" como Nova Retórica Conservadora no Campo Educacional. *In*: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (org.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 15.

RISTOFF, D. A tríplice crise da universidade brasileira. *In*: RISTOFF, D. (org.) **Universidade em ruínas – na república dos professores**. Petrópolis: Vozes/ Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999. p. 201-210.

RISTOFF, D. Políticas para a educação superior no Brasil: deselitização e desprivatização. **Revista Diálogo educacional**, Curitiba, v. 4, n. 9, p. 29-42, maio/ago. 2003.

SGUISSARDI, V. **Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século**. *In*: SGUISSARDI, V. (org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 47-62.