

NA CONTRACORRENTE: A POLÍTICA DO GOVERNO LULA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Éder **Dantas** – UFPB

Luiz de **Sousa Junior** – UFPB

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 gerou uma grande expectativa em torno de mudanças no âmbito das políticas sociais no Brasil. Esperava-se uma ruptura com a política educacional predominante no governo anterior, profundamente marcado por limitações no gasto com a educação e com descompromisso com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), as quais já haviam ficado aquém das demandas da sociedade civil.

Passados mais de seis anos e já no seu segundo mandato, qual é o balanço que se pode fazer das ações do governo atual no tocante ao ensino superior?

Diversos autores têm apresentado uma visão bastante crítica com relação a política educacional para o ensino superior. Boa parte dessas avaliações define o governo atual como pura continuidade do governo que o antecedeu. Este trabalho não parte desse pressuposto. A complexidade do atual momento histórico, por si só, exige análises mais elaboradas do ponto de vista epistemológico. Ou corre-se o risco de se incorrer numa dialética minimalista, que exclui categorias fundamentais do pensamento como a mediação.

Embora haja concordância que existam indicadores de continuidade de políticas, em aspectos importantes da política econômica, diversos outros elementos apontam para mudança quanto ao papel do Estado no provimento da educação superior. É necessário, portanto, uma análise crítica da atual política para o setor que vá além da visão meramente ideológica, vertente importante da construção do conhecimento e da ação política, porém insuficiente para dar conta da apreensão do concreto em sua totalidade.

O caráter do Governo Lula

A gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e seu modelo de desenvolvimento fortemente influenciado pelas propostas oriundas do “Consenso de Washington” produziram mudanças importantes na estrutura econômica e política do país. A diminuição do papel do Estado, com a liberalização da economia e a onda de privatizações, associado a um profundo endividamento externo, aprofundaram as graves distorções sociais e educacionais, ainda que tenha propiciado maior acesso ao ensino fundamental, etapa privilegiada da política educacional da era Cardoso. O fim desse

governo trouxe a necessidade de aprofundamento do debate sobre a natureza do Estado pós-neoliberal, especialmente, nas condições impostas pela globalização econômica.

A eleição de Lula da Silva, numa coalizão de centro-esquerda, levantou expectativas de uma brusca mudança na política econômica e social, o que acabou não acontecendo. Mas, por outro lado, introduziu importantes alterações na política social. Já no seu primeiro mandato, o governo Lula impôs uma agenda de transição que teve relativo sucesso, levando-o a reeleição em 2006. Essa transição parece ter sido necessária para a obtenção de uma governabilidade que esteve em alguns momentos bastante ameaçada.

Os contornos dessa política haviam sido esboçados ainda em junho de 2002, num momento de tensão pré-eleitoral, com o “Risco Brasil”, o dólar e a inflação em alta. Naquele momento, e no intuito de sinalizar para o chamado “mercado” no sentido do diálogo, o candidato Lula lança a “*Carta ao povo brasileiro*”, na qual mantém a crítica ao modelo econômico vigente, mas substitui o termo “ruptura”, presente em documentos anteriores pela expressão “transição”, afirmando que esta seria fruto de uma ampla negociação nacional cuja premissa seria o respeito aos contratos e obrigações do país (SILVA, 2002).

A crise econômica presente na posse de Lula fez com que esta transição transcorresse de forma lenta e gradual, com a manutenção de elementos fundamentais da ortodoxia econômica do governo anterior e até mesmo aprofundamento tais como a elevação da taxa de juros e do superávit primário de 3,75% para 4,5% como medidas de controle da crise econômica, o que impactou negativamente tanto as taxas de crescimento do país¹ como os gastos públicos. Essa política foi flexibilizada já a partir de 2004, com a queda consecutiva da taxa de juros, uma maior flexibilização da execução do superávit primário do setor público e ampliação dos investimentos públicos e dos gastos sociais.

No tocante aos gastos sociais, apesar do rígido controle orçamentário vigente, houve uma significativa ampliação de recursos em diversas áreas, a exemplo dos gastos com assistência social, que subiram de R\$ 11,6 bilhões de reais para 25,2 bilhões de 2003 a 2006; com direitos de cidadania, que foram elevados de R\$ 544 milhões para R\$

¹ No primeiro governo Lula a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto manteve-se em 2,6% ao ano, pouco superior à média do governo anterior.

1,1 bilhão; com habitação, que subiram de R\$ 168 milhões para R\$ 1,3 bilhões e com organização agrária, de R\$ 1,9 bilhões para R\$ 4,8 bilhões de reais.²

A economia brasileira voltou a crescer, desde 2004, em um ritmo mais intenso, numa taxa média acima de 4,5 %. A retomada do crescimento juntamente com a ampliação das políticas sociais e os reajustes do salário mínimo provocaram melhoria nas condições gerais de vida da população. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio do IBGE 2006, a renda dos 50% mais pobres cresceu em 12% e a dos 10% mais ricos em 7,8%, o que significa uma melhora da participação dos mais pobres na renda nacional. Ademais, os espaços econômicos abertos pela nova política externa, as políticas de inclusão social como o Fome Zero e o Bolsa-família, as ações de financiamento de órgãos e bancos públicos, o crédito à agricultura familiar e a expansão do crédito consignado introduzem novas dinâmicas econômicas de expansão, inclusão social e distribuição de renda, ao contrário dos da política do governo anterior.

Juarez Guimarães, ao analisar o primeiro governo Lula e a presença de elementos da política do governo anterior após 2003, identifica que o conceito-chave que organiza a evolução da conjuntura do país é o da “*transição de paradigmas*”. Segundo ele,

a noção de transição contém a idéia de ruptura, mas a transcende. Trata-se não apenas de romper com o paradigma neoliberal, mas de organizar a transição para um outro, alternativo em seus fundamentos. Na medida em que ela põe o acento no segundo termo do par destruição/criação, está em consonância com a própria noção de governabilidade. Trata-se evidentemente de evitar uma situação de caos sistêmico, no qual as antigas regras já não funcionam, mas as novas não adquiriram ainda eficácia e legitimidade (GUIMARÃES, 2004:36-37).

Entretanto, ainda não parece claro para onde tal transição caminha e o caráter político que o governo desenha para si. Para Wolfgang Merkel, a política das últimas décadas revela uma clara tendência da social-democracia passar da rejeição radical da ordem burguesa capitalista e da aceitação de uma economia de mercado regida por princípios do Estado de Bem-Estar Social e controlada por estratégias keynesianas e ao reconhecimento da desigualdade como um padrão de estratificação legítimo e funcional em economias de mercado altamente desenvolvidas sob as condições de transações econômicas globalizadas (2007: 83).

² Dados obtidos no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda. Valores atualizados segundo o IGP-DI do período.

Este processo teria como ponto de partida a opção por parte dos partidos trabalhistas europeus, na passagem do século XIX para o século XX, de optar pela via eleitoral como meio para conquistar o socialismo (ABENDROTH, 1977, p. 46).

Segundo Adam Przeworsky (1989: 53), os social-democratas, porém, não conseguiram fazer das eleições um instrumento de transformação socialista. Para serem eficazes, passaram a ter que buscar aliados. Entretanto, ao mesmo tempo, solaparam, de certo modo, a ideologia que constitui a fonte de sua força entre o operariado e passaram a trabalhar torno da idéia da defesa de um “Estado do bem-estar social”, adotando “o keynesianismo como programa”.

Em oposição ao fundamentalismo de mercado, essa esquerda moderada propõe um modelo que Jorge Tapia (2007: 192) define como de “regulação com concertação social”. O conceito de “concertação” está associado à idéia de “pacto social”, ou seja, a construção de um amplo processo de negociação política entre os diferentes atores sociais que compõem a Nação, no sentido da montagem de uma arquitetura institucional e legal capaz de promover um desenvolvimento econômico e social negociado, tendo o governo como mediador. A experiência mais conhecida de “concertação” se deu no processo de redemocratização chileno, após a ditadura do General Pinochet. A redemocratização foi conduzida por uma coalizão política denominada “*concertación por la democracia*” composta fundamentalmente pelo Partido Socialista e pela Democracia Cristã.

Anthony Giddens afirma que o Estado sucessor do neoliberalismo e sua mercadotria não pode ser o *Welfare State* em sua versão clássica, defendido pela social-democracia tradicional. Deve ser um Estado que promova uma ampliação da democracia ao “agir em parceria com a sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade” (GIDDENS, 1998:79) e elevar a sua eficiência administrativa, pois

a maioria dos governos ainda tem um bocado a aprender com a melhor prática empresarial – por exemplo, controle de metas, auditorias eficazes, estruturas de decisão flexíveis e maior participação dos funcionários (...) Os social-democratas devem (...) reinventar o governo (o que) certamente significa por vezes adotar soluções baseadas no mercado. Mas deveria significar também a reafirmação da eficácia do governo diante dos mercados” (idem, 84-85).

A social-democracia deveria buscar a construção de um *Welfare State* reformado, ou seja, um “Estado do investimento social” (GIDDENS, 1998:109).

Marilena Chauí, por sua vez, critica GIDDENS por propor “uma economia de centro e uma política de esquerda” e uma ‘economia de mercado sem sociedade de mercado’ ao manter “o núcleo duro da materialidade capitalista, acrescido dos valores socialistas: o bolo é o mercado; a cobertura confeitada são os valores socialistas” (CHAUÍ, 1999).

Não seria a terceira via, no entanto, um bloco político-ideológico homogêneo, aonde poder-se-ia enquadrar todos os partidos social-democratas. Nesse diapasão, MERKEL identifica a existência de quatro “terceiras vias”: uma voltada para o mercado, liderada pelo Novo Partido Trabalhista Inglês; uma voltada ao mercado e ao consenso, liderada pela social-democracia holandesa; a via do Estado de bem-estar social reformado, liderada pela social-democracia sueca e a via estatista, defendida pelo Partido Socialista Francês (2007: 84). Para ela, o fundamental no pensamento política da terceira via é sua caracterização como um “contrato social” social-democrata reformado, caracterizado antes por “um Estado mais firmemente radicado em princípios liberais (igualdade de oportunidade) e comunitarismo (proteção da comunidade dos efeitos negativos da individualização)” (idem, 87).

No caso brasileiro, o governo Lula partiria da idéia de regulação com concertação social para construir uma nova agenda para o país, resgatando o papel do Estado como articulador e condutor de políticas. A grande inovação institucional que aparece como consequência desse processo é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, que foi criado em 2003 a partir de demanda de parte das entidades representativas de parte do empresariado (PNBE, IEDI) e dos trabalhadores (centrais sindicais) no intuito de participar da elaboração das estratégias de desenvolvimento postas em prática pelo Estado Nacional.

Sonia Fleury vê o fenômeno da construção destes canais institucionalizados de negociação de pactos entre diferentes atores societários e o governo como a expressão da construção do capitalismo organizado, gerando um compromisso de classes. O CDES do governo Lula, segundo a autora, pretende gerar um novo espaço institucionalizado na perspectiva de processo de concertação, e uma possibilidade real de governabilidade. (FLEURY, 2003, p. 02-06). Trata-se da expressão daquilo que a teoria democrática contemporânea identifica como o modelo de democracia deliberativa e que representaria uma “ruptura” com nossa tradição política.

Segundo Bresser Pereira (2007), emerge na América Latina e na maior parte dos países que superaram a hegemonia neoliberal, um “novo desenvolvimentismo” Para o

autor, esse novo desenvolvimento tem como ponto de partida, em relação ao desenvolvimentismo dos anos 1950 e ao neoliberalismo, um novo papel atribuído ao Estado, que passa a ver o mercado como uma instituição mais eficiente e mais capaz de coordenar o sistema econômico. Segundo ele, “no velho desenvolvimentismo o Estado tinha um papel na promoção da poupança forçada e na realização de investimentos na infra-estrutura econômica; hoje esse papel é menor: a política industrial deve ser essencialmente estratégica ou oportunista em vez de sistêmica” (idem, p. 84). Destaca outras duas características do novo desenvolvimentismo, que seriam a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva e a rejeição às idéias “equivocadas” de crescimento, principalmente com base na demanda e no déficit público (idem, p. 87).

Nesse sentido, Luiz Otávio Cavalcante percebe o governo Lula como um governo bifronte. Seria um governo que parte de uma base popular e sendo social-democrata na sua natureza é também “pluripartidário na composição e conectado com o setor privado na formulação estratégica”. O governo Lula seria bifronte porque seria conservador na economia e reformador na política, configurando assim, um “dualismo que atende ao imperativo prático de quem quer trabalhar com taxas razoáveis de governabilidade” (CAVALCANTE, 2003, p. 19-20).

A educação superior no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Essa condição ambivalente do governo Lula manifesta-se também em sua política para a educação. No tocante a essa área percebe-se, de um lado, a manutenção de uma visão fiscalista com relação aos investimentos em educação na educação básica, que se materializa na política de fundos mantida pelo atual governo para a educação básica³ e que acaba por provocar restrições aos investimentos, mas, ao mesmo tempo, uma maior intervenção do Estado e especificamente da União no financiamento da educação básica e na expansão da educação superior, ainda que com um enfoque gerencialista,⁴ nos termos do PDE.

³ Mesmo assim, a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) altera a política de focalização presente no governo anterior.

⁴ Trata-se de um conceito que merece maior atenção pelos estudiosos da política educacional. Neste trabalho entende-se gerencialismo como mecanismos de gestão privada introduzidos no setor público, induzindo-o a adotar critérios, ações e controle nos moldes que o mercado persegue na busca do lucro.

O PDE surge como um plano setorial na esteira do lançamento, em janeiro de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O Programa visa a impulsionar, principalmente, a produtividade em setores estratégicos, incrementar a modernização tecnológica, contribuir para ativar novas áreas da economia e acelerar outras que já se encontram em expansão.

Lançado pelo governo Federal em abril de 2007, o PDE prevê um aporte maior de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação nos próximos dez anos na ordem de R\$ 8 bilhões de reais. O Plano tem como objetivo central melhorar a qualidade da educação pública no Brasil através de um conjunto de medidas que atinge todos os níveis e etapas da educação nacional.

Antes, porém, da formulação do PDE, a política de educação superior do governo Lula da Silva começou a ser efetivamente construída a partir da preocupação com dois temas centrais: a avaliação, já presente na gestão do então Ministro Cristóvão Buarque, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); e a expansão da educação superior, especialmente a partir do Decreto de 20/10/03, que criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que teve como objetivo analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

O Sinaes veio alterar a sistemática de avaliação do ensino superior, cuja ênfase, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, voltara-se para testes dos estudantes, através do Exame Nacional de Cursos (ENC). O Sinaes, embora tenha incorporado os testes com a criação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), ampliou a dimensão avaliativa incorporando a autoavaliação das instituições, a avaliação externa e um programa de verificação das condições de oferta do ensino, da pesquisa e da extensão.⁵

O GTI apresentou o documento “Reforma da Educação Superior – reafirmando princípios e consolidando diretrizes” (BRASIL, 2003), síntese do projeto de reforma universitária que seria posteriormente apresentado pelo governo ao Congresso Nacional.

⁵ Para uma análise mais detalhada do Sinaes, consultar a coletânea organizada por João Ferreira de Oliveira e Marília Fonseca (2008)

As diretrizes presentes no documento foram precursores de um conjunto de medidas para a educação superior, sintetizadas no PDE.⁶

No tocante à educação superior, o PDE define os seguintes princípios complementares entre si: I) expansão da oferta de vagas; II) garantia de qualidade; III) promoção de inclusão social pela educação; IV) ordenamento territorial, levando o ensino superior às regiões mais remotas e V) fortalecer o desenvolvimento econômico, seja como formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja na produção científico-tecnológica.

As principais ações, além das vagas de demanda social da UAB, são o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. O Plano Nacional de Assistência Estudantil é apresentado como instrumento de consolidação do REUNI, visando garantir condições de apoio à presença do estudante nas universidades, especialmente aqueles mais carentes. Ainda no âmbito da educação superior, o PDE destaca o Programa Universidade para Todos – PROUNI e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES.

No tocante à educação profissional e tecnológica, o PDE destaca a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs como “modelos de reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica para uma atuação integrada e referenciada regionalmente” (idem: 32).

O documento afirma que os investimentos contidos no PDE serão responsáveis pela ampliação de 0,7% dos investimentos da União em educação. Porém, propugna pelo aumento do patamar de investimentos na educação no país para níveis da ordem de 6 a 7% do PIB, critica a implantação de um sistema de incentivos às escolas através de prêmios ou punições.

O PDE recebeu fortes críticas de diversos setores ligados à defesa da escola pública a exemplo de Dermeval Saviani, para quem o PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. O autor destaca a recepção favorável que o plano teve por parte da opinião pública, especialmente por destacar o aspecto da qualidade do ensino e considerou

⁶ É necessário esclarecer que o governo chegou a encaminhar ao Congresso Nacional proposta de reforma universitária que não alcançou apoio necessário para a sua aprovação. Desse modo, partiu para ações efetivas que, em grande parte, traduzem o pensamento do executivo no tocante à reforma do ensino superior. Deve-se destacar, além das medidas de expansão, a criação do mecanismo de reposição do quadro docente, através do chamado banco de professor-equivalente e mais recente medida de reprogramar o orçamento não utilizado das IFES no ano subsequente.

positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade do ensino, inclusive do grupo de empresários que lançou a agenda do “Compromisso Todos pela Educação” (SAVIANI, 2007: 1251). Segundo ele, o PDE pode, no entanto, representar um “mecanismo protelatório” do governo federal para resolver os problemas educacionais, além de trazer consigo uma concepção de “pedagogia de resultados”.

Trata-se de uma avaliação correta. Deve ser interpretada, porém, como uma contribuição à mudança na política educacional e não como uma rejeição total dos seus pressupostos e de suas ações. Isso o diferencia de outras análises, as quais vêm no PDE a uma suposta estratégia neoliberal para atender exclusivamente aos interesses do mercado.

A política de expansão da educação superior

Com relação a expansão da educação superior no Brasil, o governo Lula pôs em andamento quatro programas principais:⁷ o Programa Universidade para Todos – PROUNI, o programa Expandir, o sistema UAB- Universidade Aberta do Brasil e o REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

O PROUNI foi instituído pela Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, sendo o primeiro programa de expansão de vagas na educação superior promovido pelo governo Lula através de uma política de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de graduação em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. O programa criou, inicialmente, 116.339 novas vagas para estudantes de baixa renda, com oferta de 112.275 bolsas integrais e parciais, além das 4.064 bolsas reservadas pelas instituições filantrópicas de ensino. No PROUNI, foram incorporadas políticas de ações afirmativas, através da oferta de 49.484 bolsas no sistema de cotas étnico-raciais.

O segundo programa de expansão da educação superior no governo Lula foi o Programa Expandir, implementado no ano de 2006, como o início da expansão das universidades federais. O programa previa investimentos da ordem R\$ 592 milhões, até 2007, para a criação de dez novas universidades e 48 campi, beneficiando 68 municípios brasileiros, especialmente no interior do País.

⁷ Foge aos propósitos deste trabalho analisar detidamente cada um desses programas. O foco central do estudo é avaliar os impactos gerais com relação à manutenção ou não da agenda neoliberal para o ensino superior.

O terceiro programa de expansão da educação superior no atual governo consiste na implantação do Sistema UAB, uma rede de educação à distância constituída dentro das universidades federais, voltadas principalmente para a oferta de cursos de licenciatura. O sistema UAB tem como prioridade a formação de professores da educação básica, para os quais estão reservadas 50% das vagas dos cursos da UAB.

O REUNI foi instituído pelo Decreto de nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O programa tem como objetivo a criação de condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. A meta global do programa é a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos. Com o REUNI, o Ministério da Educação prevê que, já a partir do ano de 2009, as universidades federais deverão oferecer mais de 227 mil vagas na graduação, o dobro em relação aos números de 2003, quando a oferta foi de apenas 113.938 vagas.

Críticas incisivas têm sido feitas à essas ações caracterizando-as, na maior parte das vezes, como uma extensão da política do governo Cardoso. Analisando a implantação do PROUNI, Roberto Leher considera que este representa a implantação do modelo para o ensino superior defendido pelos organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, que sugere a expansão desta modalidade educacional através do setor privado. Procurando transplantar o conceito de “parceria público-privada” para a política do governo Lula para o ensino superior, Leher identifica que este governo estaria promovendo, na verdade, uma contra-reforma para o ensino superior, desenvolvendo um “processo de privatização”, de “desconstrução da universidade como espaço público” e de “conversão das instituições públicas em organizações sociais” (Leher, 2004: 21).

A crítica à expansão da educação superior pública através da educação a distância tem sido contundente. Beatriz Fétizon e César Minto (2007, p. 81). se posicionam radicalmente contra a adoção da educação a distância como alternativa de expansão da educação superior, caracterizando inclusive esta modalidade de ensino como oposta ao conceito de educação a partir de um debate conceitual do tema. Para eles, o ensino a distância não deve ser confundido com educação, mas deve ser usado como alternativa complementar nas situações de ensino presencial e na formação contínua ou continuada.

O REUNI também foi alvo de fortes críticas. Apesar de concordarem com a política de expansão das vagas nas universidades federais, intensas mobilizações estudantis apoiadas pelas ANDES/Sindicato Nacional foram realizadas, através, principalmente da ocupação das reitorias de algumas universidades.⁸

A principal objeção ao projeto do governo era a possibilidade de, com ele, estar se desenvolvendo a reedição do projeto expresso no documento “Plano Universidade Nova de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras”, documento não-oficial do Ministério da Educação que circulou para o debate no meio universitário e que teve origem na Universidade de Brasília – UNB e que apresentava algumas sugestões de reestruturação das universidades através da substituição dos atuais modelos de cursos para “ciclos ou níveis de formação”.

Segundo nota da ANDES/Sindicato Nacional, o Programa REUNI apresentou-se como “uma ação de coerção” que “pode resultar no redesenho completo da função das universidades públicas federais”, as quais ampliariam suas verbas em até 20%, embora seja exigida a ampliação do número de vagas de até 100% e que estaria “de acordo com o novo modelo que cabe às universidades dentro do projeto de inserção subalterna do país no contexto mundial da dita globalização” (ANDES, 2007).

Em outra linha, Luiz Antonio Cunha, apesar de sugerir que existam medidas de duvidosa eficácia como a de apoio ao bacharelado interdisciplinar, o programa tem um caráter positivo. Ele destaca que o REUNI pode vir a impulsionar o crescimento do alunado do ensino superior e que esse programa está para o segmento federal do setor público, assim como o PROUNI está para o setor privado (CUNHA, 2007, p. 821).

Não se desconhece que a preferência inicial pela ampliação ocorreu pela via do setor privado através do PROUNI. Todavia, a política de expansão das instituições federais de ensino superior iniciada 2006 significou uma forte inflexão no sentido de fortalecer o caráter público e estatal da educação superior, na medida em que o REUNI também objetiva fazer com que o sistema federal atinja o percentual de 40% das matrículas do ensino superior.

A expansão via PROUNI se deu, fundamentalmente, no momento em que o governo se encontrava no início de sua transição para um novo modelo de organização

⁸ Essas mobilizações não contaram com a adesão da União Nacional dos Estudantes – UNE, que apoiou, mesmo que de forma crítica, o REUNI. Com relação aos docentes, o Proifes, embrião de uma nova entidade que abrigaria somente professores das instituições federais de ensino superior, também se pronunciou favorável ao REUNI. Ao final do processo, todas as universidades federais aprovaram seu ingresso no referido Programa.

do Estado e que começou a ganhar velocidade com as mudanças ocorridas no chamado núcleo duro do governo após uma série de escândalos. Tal mudança no governo foi crucial na medida em que a pauta da “estabilidade econômica” e do “ajuste nas contas públicas” passou a ocupar espaço secundário da agenda do Poder Executivo, cujo eixo gravitou desta para o da “aceleração do crescimento”.

A implementação do programa “Expandir” em 2006, da UAB, desde 2007, e do programa REUNI, em 2008/2009, denotam, ainda que com críticas que se possa ter ao caráter gerencialista dos mesmos, uma nova postura referente a expansão da educação superior no Brasil por intermédio da universidade pública.

No tocante à rede federal de educação tecnológica, composta pelos Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFET's e outras instituições isoladas ou vinculadas às universidades federais, o governo Lula revogou o Decreto presidencial de nº 9.649/98, segundo o qual a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderia ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações, que passariam a ser os responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. Desde então adotou-se uma política agressiva de expansão da rede federal de educação tecnológica e profissional. A principal inovação da política em curso é a criação dos IFETs que deverão oferecer ensino médio integrado ao profissional, cursos superiores de tecnologia, bacharelado em engenharias e licenciaturas.

Logo, não parece razoável afirmar que existe uma lógica pura de mercantilização do ensino superior, a menos que se creia que o Estado seja simplesmente uma instituição a serviço do mercado ou, no velho jargão, um comitê dos interesses da burguesia.

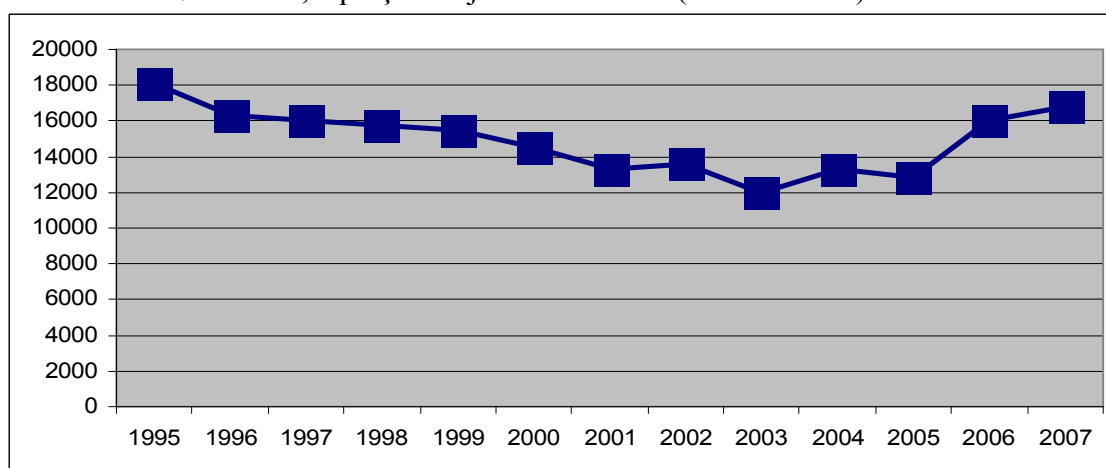
A política de financiamento da educação superior pública

O período de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por restrições no financiamento das instituições federais de ensino superior. As receitas das IFES sofreram forte contingenciamento no período de 1995 a 2002, quando os recursos das IFES sofreram uma queda de 25,3% (AMARAL,2003, p. 145).

A crise financeira das instituições federais se fez sentir ainda em 2003, primeiro ano do governo Lula, cujo ajuste econômico – conforme se evidenciou anteriormente –

mostrou-se necessário para conter a crise que se delineava. Entretanto, já a partir de 2004 inicia-se um movimento de recuperação das condições de financiamento das IFES, impulsionado por aporte de novos recursos oriundos dos programas de expansão da rede pública. O gráfico abaixo mostra a evolução dos recursos das IFES no período de 1995 a 2007.

Gráfico 1 – Recursos das IFES 1995 – 2007, todas as fontes de recursos – Execução Orçamentária
Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2008 (IGP-DI/FGV)



Fonte: Tribunal de Contas da União (2008), a partir de dados disponibilizados por Nelson Cardoso do Amaral.

Os dados apontam para uma recuperação das condições de financiamento das IFES a patamares que já se aproximam ao de 1995, o que evidencia o compromisso do atual governo com a melhoria da situação financeira das universidades e demais instituições federais de ensino. Esses dados, de certo modo, desautorizam análises simplistas e apressadas de que haveria uma mera continuidade da política de financiamento da educação superior do atual governo em relação ao anterior.

O crescimento das verbas das instituições federais deve se intensificar em 2008 com a implantação do REUNI, cujo aporte financeiro iniciou-se naquele ano e estender-se-á pelos próximos 04 anos, totalizando mais 2 bilhões de reais. Nesse sentido, a crítica de que o REUNI seria uma regulação que atenderia tão-somente exigências mercadológicas não encontra qualquer justificativa plausível pois sua implantação, além de representar recurso novo para as instituições, se dá num quadro de recuperação das fontes de financiamento e não em momento de contingenciamento. Ademais, as negociações envolvendo os sindicatos dos servidores técnico-administrativos e docentes

do 3º grau das instituições federais deverá significar aumento das despesas com essa rubrica que, como se sabe, corresponde a cerca de 90% dos gastos das IFES.

Mas, como se sabe, o financiamento da educação no Brasil sempre esteve abaixo das demandas por um ensino de qualidade. No caso do ensino superior público, deve-se considerar um alento o aumento de recursos nos últimos anos, porém não se pode considerar que o país atingiu um patamar de investimentos que o torne capaz de competir com os países desenvolvidos em termos de produção de ciência e tecnologia.

Considerações finais

A ascensão de Lula ao poder em 2002 não representou exatamente uma ruptura com o modelo neoliberal vigente, mas o início de uma transição para um novo paradigma, diferente do “Estado mínimo” (predominante nos anos 1990) e do Estado Interventor (que predominou até os anos 80). O governo Cardoso incorporou a agenda dos organismos multilaterais no sentido da gerencialização do Estado, das privatizações e da transferência das políticas sociais para o âmbito das organizações da sociedade civil.

O primeiro governo Lula encetou uma lenta transição para um novo modelo, partindo da flexibilização do padrão adotado no governo anterior e incorporando grande parte de sua agenda, especialmente, a questão do gerencialismo. As mudanças ocorridas no governo a partir do final de 2005 promoveram uma alteração gradual na condução da política do governo, reorientando-o no sentido de uma maior intervenção do Estado seja na economia, seja no âmbito das políticas sociais, repondo a agenda de intervenção do Estado e do planejamento como instrumento de indução do desenvolvimento.

Além disso, nos marcos desta nova visão de Estado, as políticas vigentes ampliam a participação da sociedade civil na sua construção das conferências setoriais e da Conferência Nacional de Educação, prevista para 2010, que deverá se constituir como o fórum responsável pela elaboração da proposta do novo PNE.

O conjunto das ações do governo no âmbito das políticas sociais demonstra um deslocamento em favor do “público”, dentro da histórica oscilação das políticas estatais brasileiras entre o público e o privado. A ampliação da intervenção da União na expansão da educação superior, a partir de um conjunto de medidas, sinalizam no sentido da ampliação do acesso à educação pela via da escola pública.

Mas que educação “pública” é este que está sendo fortalecido pelo governo Lula? Por um lado, ela está profundamente marcada pela manutenção de uma concepção gerencialista de administração escolar, herdada em grande parte do governo anterior, no sentido de se buscar uma educação “de resultados” e do caráter regulatório do sistema educacional. Por outro, manifesta uma inegável tendência de crescimento e expansão com maior aporte de recursos públicos. Esse caráter ambivalente pode permanecer por tempos ou, no entanto, pode oscilar em favor de um ou de outro pólo.

Neste ambiente de mudanças e de contradições cabe à sociedade civil em geral e aos movimentos sociais da educação, em particular, ocuparem seus espaços nos campos de disputa estabelecidos e até extrapolarem-nos, no sentido de fazer valer a defesa da educação pública, de qualidade e gratuita para todos.

REFERÊNCIAS:

ABENDROTH. Wolfgang. *A história social do movimento trabalhista europeu*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: Estado x Mercado*. São Paulo: Cortez ; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003

ANDES – Sindicato Nacional. *REUNI, Universidade Nova e o “professor-equivalente”*. Brasília, 10 de maio de 2007.

BRASIL. Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005. *Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI e altera o inciso I do art. 2º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*.

BRASIL. MEC. Grupo de Trabalho de Educação a Distância para a Educação Superior – GTEADES. *Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional*. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. *Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e dá outras providências*.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *O Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas*. Brasília, 2007.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Despesas da União por Função – 1980 a 2008*. (www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp). Acesso em 26/01/2009, às 17 horas, horário de Brasília.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2731*, de 26/11/2008.

CAVALCANTE, Luiz Otávio. O que é o governo Lula. São Paulo, Landy, 2003.

CHAUÍ, Marilena. Fantasias da Terceira Via. *Folha de São Paulo*. Caderno Mais, p. 6-10, São Paulo, 19/12/99.

CUNHA, Luiz Antonio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. *Educação & Sociedade*. 100, vol. 28 – Número Especial, 2007, p. 809-829..

FETIZÓN, Beatriz A. de M; e MINTO, César A. Ensino a distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial. *Revista Universidade e Sociedade*, nº 39. Fevereiro de 2007.

FLEURY. Sônia. Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Lula. Trabalho apresentado no *VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

GIDDENS, Anthony (1998). *A Terceira Via*. Rio de Janeiro, Record.

GIDDENS, Anthony. Introdução. In: _____. O debate global sobre a terceira via. São Paulo. UNESP, 2007.

GUIMARÃES, Juarez. *A esperança equilibrada – o governo Lula em tempos de transição*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

LAGEMANN, Eugênio. O federalismo fiscal brasileiro em questão. In: AFFONSO, Rui de Brito de A; SILVA, Pedro Luiz B. (Orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. *Educação & Sociedade*. Vol. 25. número 88, p. 867-981, outubro de 2004.

LULA Presidente. *Programa de governo 2007/2007*. São Paulo, 2006.

MARTÍNEZ, Patrícia E. Reestruturação do Estado e Nova Fronteira do México(In) Globalização e Espaço Latino Americano. 3ª edição. São Paulo, Hucitec/ANPUH, 1997.

MARTINS, Ângela Maria. Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo, Cortez, 2002.

MERKEL, Wolfgang. As terceiras vias da democracia social (in) Giddens, Anthony. O debate global sobre a terceira via. São Paulo, UNESP, 2007.

MEYER, Thomas. Do Godesberg à neue Mitte: a democracia social na Alemanha. In: GIDDENS, Antony. O debate global sobre a terceira via. São Paulo, UNESP, 2007.

OLIVEIRA. João Ferreira; FONSECA, Marília (Orgs.). *Avaliação institucional: sinais e práticas*. São Paulo: Xamã, 2008.

PEREIRA, Francisco Bresser Pereira. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional (in) DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento* – dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

PNAD 2006 – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio. Fundação IBGE. Disponível em www.ibge.gov.br.

PRZEWORSKY, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação – análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*. Volume 28, nº 100 – especial. Campinas, SEDES, outubro de 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao povo brasileiro*. Junho de 2002.

TAPIA, Jorge. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento* – Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.