

## **A GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

**PEDROSA, Genealda Maria Leite<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

A gestão pública no ensino superior foi analisada neste artigo. Verificou-se que desde a Reforma Francisco Campos até os dias atuais, houve uma transformação e evolução da gestão estratégica das instituições de ensino superior, motivadas principalmente pelas mudanças dos paradigmas de gestão de política públicas adotadas nos últimos anos no Brasil. Outro grande incentivador destas mudanças, certamente foi o advento das tendências neoliberais pautadas em uma redefinição das políticas públicas de capacitação de mão-de-obra, voltadas para o treinamento e desenvolvimento dos trabalhadores em prol de qualificá-los para poderem estar aptos de prestar serviços em uma sociedade altamente globalizada e competitiva.

**Palavras- chaves:** Gestão Pública- Gestão Política- Educação Superior

### **ABSTRACT**

*Public management in higher education has been analyzed in this article. It was found that since the Reformation Francisco Campos to the present day, there was a transformation and evolution of the strategic management of higher education institutions, driven mainly by changes in the paradigms of public management policy adopted in recent years in Brazil. Another great supporter of these changes was certainly the advent of neoliberal trends framed by a redefinition of public policies on training of manpower, aimed at training and*

---

<sup>1</sup> Professora Assistente da UPE/*Campus* Garanhuns; Mestre em Educação pela UFPE

*development of employees in favor of classifying them in order to be able to provide services in a highly globalized and competitive society.*

**Key-words:** Policy Management- Public Administration- Higher Education

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo realizar uma revisão bibliográfica sobre uma questão que é primordial para o desenvolvimento social do Brasil, que é a Gestão Pública no Ensino Superior. Verifica-se que a Universidade Pública, a despeito de todas as pequenas incursões de mudanças, continua atuando como um feudo, atendendo especificamente a alguns estratos da sociedade, concluindo-se a legitimação da atual divisão de classes e, conseqüentemente, o aumento da desigualdade social<sup>2</sup>.

Os questionamentos que gravitam em torno do papel das universidades ganham fôlego constante. Argumenta-se a necessidade de intervenção direta nos problemas sociais, científicos, econômicos e

---

<sup>2</sup> A universidade sofre uma crise de hegemonia na medida em que a sua incapacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias leva os grupos sociais mais atingidos pelo seu déficit funcional ou o Estado em nome deles é estimulado a procurar meios alternativos de atingir seus objetivos [...] A universidade sofre uma crise de legitimidade na medida em que se torna socialmente visível à falência dos objetivos coletivamente assumidos [...] A universidade sofre uma crise institucional na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas como mais eficientes. (AMARAL, DOURADO, FERREIRA, 2006, p.11). Fonte: AMARAL, Nelson Cardoso do; DOURADO, Luiz F, OLIVEIRA, João Ferreira de. Desafios e Perspectivas de uma Política para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). In: *Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios*. Série Documental - Textos para Discussão, vol.23. Ministério da Educação - MEC e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Brasília-DF: 2006.

culturais dos países. Portanto, gerenciar os muitos e intensos conflitos que advêm do desenvolvimento simultâneo de todas essas funções passou a ser um desafio institucional por gerar dúvidas, angústias e indefinições quanto ao papel das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) em cada um dos seus aspectos e possibilidades<sup>3</sup>.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 As Políticas Públicas do Ensino Superior advindas após o estabelecimento da Reforma Francisco Campos (1930)**

A Reforma Francisco Campos, registra como produto de decretos que organizaram o Ensino Superior e a universidade no Brasil. Na visão de Romanelli (2005, p.131), “[...] antes de pretender analisar a Reforma Francisco Campos é preciso compreender que o ensino superior vigente até então era regionalizado, sem uma estrutura de base nacional”<sup>4</sup>. Nesta Reforma se tem o mérito de dar à educação um caráter mais objetivo, uma vez que instituiu políticas públicas que integram a estrutura de ensino num contexto nacional.

A criação do Ensino Superior, na verdade, iniciou-se com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, em 1808. No entanto, a organização de uma universidade ocorreu apenas em 1920, durante o governo de Epitácio Pessoa, com a oficialização da Universidade do

---

<sup>3</sup> Apesar de serem instituições historicamente muito conservadoras e avessas à mudança, as universidades acabam por tomar consciência da necessidade de se reformarem. O clima é agora de concorrência por alunos, docentes, investigadores e financiamentos. Assiste-se ao enfraquecimento dos laços que ligam a universidade à população que serve, pois aumentam as percepções de que estas valorizam mais a pesquisa do que o ensino, de que usam mal o dinheiro, e de que não servem o interesse público. Além disso, os próprios governos começam a desenvolver orientações economicistas, que apelam à apresentação de resultados visíveis e se possível quantificáveis das atividades das instituições de ensino superior. As escolas/faculdades passam a ser avaliadas não tanto pela influência que têm sobre as novas gerações, mas pelo número de publicações e prêmios conseguidos. RUÃO, Teresa. *O papel da identidade e da imagem na gestão das universidades*. Universidade do Minho. Portugal: 2006, p. 591.

<sup>4</sup> ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil: 1930-1973*. Petrópolis: Vozes, 2005.

Rio de Janeiro, que não passava de uma agremiação das escolas superiores existentes: as Faculdades de Direito, Medicina e a Escola Politécnica.

A constituição estrutural (no sentido literal) de uma universidade no Brasil sustentou-se pela Universidade de São Paulo, em 1934, com o objetivo de formar professores para o magistério e estimular a pesquisa. Sua criação, conforme Romanelli (2005) se enquadrava no que dispunha o Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. A expansão observada a partir do decreto até o final da década de 1960<sup>5</sup>. A expansão obedeceu a um processo natural de desenvolvimento do país, no sentido de atender às necessidades resultantes da transformação da estrutura econômica mundial diante de uma série de fatores, dentre eles a imigração decorrente das guerras e a forte industrialização. A demanda por educação cresceu sob pena do Brasil não atender as reivindicações do sistema capitalista em acelerado processo de mudança.

A estruturação do ensino no Brasil, em especial o Ensino Superior, concretizou-se sob norteadores sustentados por concepções e pressupostos ideológicos das classes dominantes. Este fato necessita ser avaliado, a partir da década de 1970, considerando o Regime Militar instaurado no Brasil com o Golpe de 1964. Entende-se que a universidade no seio de uma nação deve ser autônoma, considerando-se a sua relação com a comunidade em que está inserida, no sentido de produzir cultura e catalisar as necessidades desta para sua intervenção. No decorrer dos séculos, as modificações que o papel da universidade sofreu demonstram as cobranças da sociedade pela sua participação em crises e conflitos. Estas cobranças são fundamentadas no financiamento destas pelos fundos públicos, ou seja, se a sociedade paga pela existência das instituições, nada mais natural que estas intervenham na

---

<sup>3</sup> Em 1935, Anísio Teixeira, como Secretário da Educação, criava a Universidade do Distrito Federal [...]. Teve, porém essa universidade curta duração: em 1939 ela foi extinta, ao incorporar-se à Universidade do Brasil, na qual se transformara a Universidade do Rio de Janeiro, desde 1937. Também em 1935 era criada a Universidade de Porto Alegre, a primeira a incluir em sua estrutura, uma Faculdade de Estudos Econômicos. A partir de então, começaram a surgir universidades públicas e privadas, por todo o território nacional, em número que, em 1969, já somava 46. (ROMANELLI, 2005, p.133)

busca de soluções que resultem em benefícios para a comunidade que as mantêm.

Segundo Chauí (2007, p.06) “[...] a universidade como instituição social diferenciada e autônoma só é possível em um Estado republicano e democrático”<sup>6</sup>. Portanto, a cobrança dos participantes ativos da comunidade no sentido de exigir respostas para conflitos engrandados no seio desta faz parte da natureza democrática do Estado. As mudanças constantes na economia mundial nas duas últimas décadas do século passado, cristalizadas pelo avanço tecnológico e pela quebra de fronteiras que caracterizam a globalização, desvelam um mundo novo que demanda uma nova ordem, uma educação nova. Esta nova educação compreende a qualificação de um novo trabalhador, com capacidade de adaptação à nova face do capital e com uma multiplicidade de saberes que atendam às mais variadas formas de produção capitalista.

Um dos aspectos preocupantes que permeia todas as discussões sobre a gestão de políticas públicas do ensino superior no que diz respeito à desoneração tributária, ou seja, às isenções fiscais que financiam as Instituições do Ensino Superior - IES privadas, uma vez que o volume de recursos que o governo deixa de arrecadar através destas isenções seria o suficiente para aumentar enormemente o número de vagas nas instituições públicas. Entendendo a educação como tarefa básica do Estado, são legítimos os questionamentos que gravita em torno do tema ensino superior<sup>7</sup>.

As políticas neoliberais aplicadas como interventoras das soluções dos problemas educacionais trazem consigo, preceitos de medidas tomadas em outros países como Estados Unidos e Inglaterra, também trazem consigo noções neoliberais também discutíveis, pois à priori visualiza-se que as políticas neoliberais estejam elas nos campos da educação ou não, diminuem o poder de atuação do poder público prevalecendo o poder da iniciativa privada<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> CHAÚÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, 2007, n.24. p. 5-15.

<sup>7</sup> BASTOS, João Baptista. *Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas*. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE, 2009.

<sup>8</sup> Mendes (2007, p.06) complementa dizendo que a oferta de vagas no ensino superior em países desenvolvidos como os Estados Unidos da América, é muito significativa com as propostas crescentes via Internet, aparece com toda

Entre as políticas públicas instituídas no Governo Fernando Henrique Cardoso para a expansão do ensino superior brasileiro, menciona-se (Chauí, 2007): alteração no concurso de seleção; a extinção da obrigatoriedade da feitura do concurso vestibular; a alteração no concurso de seleção; a extinção da obrigatoriedade da feitura do concurso vestibular; A LDB<sup>9</sup> permitiu a possibilidade de planos de cargos e salários diferenciados, além de competência para as universidades admitirem e demitirem seu pessoal docente e técnico-administrativo; o estabelecimento de avaliações constantes dos padrões de sucesso IES<sup>10</sup>/Universidades (Avaliação Institucional, Avaliação das condições de oferta), da pós-graduação (avaliações sistemáticas da CAPES<sup>11</sup> e do CNPq<sup>12</sup>) e houve estímulo indiscriminado à expansão da educação superior, em especial, aquelas IES/Universidades de cunho privado.

## **2.2 O ensino superior e a universidade brasileira no contexto da globalização**

A expansão do ensino superior no Brasil, marcadamente a partir da década de 1980, requer uma análise sobre suas características e particularidades, uma vez que, nela imbricadas estão às políticas públicas que objetivam criar condições para uma sociedade mais justa e em condições de competição no cenário mundial. Isso requer uma educação sólida e com “qualidade” embora o termo tenha definições que dependam do “lugar de onde se fala”.

A expansão em curso não foge aos padrões mundiais, uma vez que suas diretrizes são oriundas de organismos internacionais que, em seus estudos, estabelecem regras para o mundo todo, consoante

---

a lógica a pressão que se exerce sobre os outros países no sentido da eliminação de barreiras no grande “mercado” do ensino superior e da liberalização plena dos serviços nessa área. Fonte: MENDES, Manuel Vieira. *A Reforma da Administração Pública em Portugal*. Escola Superior de Enfermagem Cidade do Porto. Portugal.2007.

<sup>9</sup> Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional

<sup>10</sup> Instituição de Ensino Superior

<sup>11</sup> Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal e Nível Superior

<sup>12</sup> Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

princípios que atendam à produção capitalista global.

No entanto, envolta em situações típicas com causas ligadas ao atraso no desenvolvimento econômico, a expansão deste nível de ensino ocorreu também um pouco tardiamente. O crescimento se acentuou mais fortemente a partir do Governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, que introduziu no país reformas estruturais, dentre elas a transferência de alguns serviços públicos para a iniciativa privada, conforme podemos verificar na introdução do texto da reforma do MARE (1995) sob a caneta de Bresser Pereira: “[...] transferir para o setor privado as atividades que podem ser controlados pelo mercado” (BRASIL, 1995)<sup>13</sup>.

No modelo do regime militar, o ensino superior era analisado como fator de garantia de desenvolvimento, expressão de modernização e fator de integração nacional. Foi assim fortalecido na Reforma de 1968, parte integrante do processo de redução das desigualdades sociais.

A partir de Fernando Henrique Cardoso até o Governo Lula, as ações voltadas para a educação superior continuaram com tratamento superficialmente embelezado, com poucas definições práticas, reformas parciais, gradativas, resultantes na sua grande maioria; do fortalecimento das empresas privadas de educação via transferência de recursos públicos. Considerou-se o baixo custo da manutenção das vagas nestas instituições que, com maior enfoque no lucro e no quantitativo de alunos nas suas fileiras, ofereciam ensino de qualidade duvidosa aos filhos de trabalhadores que, na busca por ascensão social através de escolarização, direcionavam parte considerável de sua renda para o custeamento da educação de seus filhos.

As classes dominantes insistem em negar a evidência da presença dos filhos da parte superior da pirâmide social dentro das instituições públicas de ensino superior (SANTOS, 2006)<sup>14</sup>, favorecidas por recursos que são bancados através de impostos indiretos gerados na parte inferior da pirâmide. As alegações vão desde o pagamento dos impostos sobre a produção que sustentariam a manutenção do ensino gratuito para aqueles que poderiam pagar por ele até a questionável

---

<sup>13</sup> BRASIL. MARE. Plano Diretor da Reforma de Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

<sup>14</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 11. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

explicação de que os benefícios se voltam para a sociedade na forma de serviços sociais prestados à parcela miserável da população, pelos formados/qualificados nas IFES – Instituições Federais de Ensino Superior (SGUISSARD, 2008). Poder-se-ia traduzir isso como filantropia em socorro à mendicância, destacando-se que, nas grossas filas dos serviços sociais, padece e morre considerável índice populacional por falta de atendimento.

### **2.3 Finalidade da universidade brasileira**

No conjunto das idéias filosóficas que são exigidas para formar um conceito sobre a real finalidade da universidade brasileira cabe duas indagações: sua função seria utilitarista? Seria produtivo transformar as instituições em produtoras de soluções para os problemas sociais e mercadológicos, envolvendo-as nos meandros do sistema de produção capitalista?

A função da universidade se apresenta com o amparo da Lei nº. 9394/96, em seu artigo 43:

A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II – Formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III – Incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que viver;

IV – Promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;



- V – Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, interagindo os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.<sup>15</sup>

Então, embora contrarie os princípios criadores da universidade como produtora da alta cultura, convém ressaltar o fato de que a sociedade mudou, o mundo se reordenou após várias Guerras Mundiais, vivenciou uma explosão demográfica sem precedentes no último século e a evolução da tecnologia alterou todas as formas de comunicação, desenvolvimento e produção. Portanto, constata-se a inviabilidade de manter a universidade como reduto de intelectuais distanciados da realidade na qual está inserida.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A expansão do Ensino Superior, portanto, vem carregada de necessidades de ampliação da oferta de vagas demandada pela produção capitalista. Todavia, as regras continuam sendo ditadas de forma a manter a desigualdade e a concentração da renda, principalmente nos países da América Latina. Sob o jugo dos organismos internacionais, vive-se a situação de “quase-mercado” da educação superior, observando-se que a expansão favorece o setor privado, como consequência da heterogeneidade do sistema, a partir da

---

<sup>15</sup> BRASIL, 1996. *Lei nº. 9.394/96 - LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. 1996.

LDB 9394/96, que define em seu artigo 45 que “[...] a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”.

Os anos de debate em que foi gestada a LDB serviram para levantar questões importantes sobre oferta e procura pelo ensino superior e sobre a necessidade de se repensar as políticas públicas para as IFES, temas que gravitaram em torno da preocupação em atingir a meta definida pelo PNE (Plano Nacional de Educação): matricular no ensino superior 30% dos jovens brasileiros com idade entre 18 e 24 anos num período de dez anos.

O aumento da demanda tem como causa o desenvolvimento econômico e as profundas mudanças sofridas pelo processo produtivo. No entanto, convém destacar que, notadamente para o ensino superior, além dos aspectos citados, o aumento da quantidade de alunos que concluem o ensino médio e vêm no ensino superior uma oportunidade de mudança é também um fator de aumento na demanda.

Vive-se, no limiar do século XXI, uma barbárie insustentável em relação à empregabilidade no Brasil. O capitalismo nacional continua aceitando que sejamos um país periférico com mão-de-obra de segunda categoria, subordinado aos que produzem ciência e tecnologia.

O papel do Estado é revisitado constantemente, tema de acirradas discussões nos cenários políticos: nacional e internacional, e sofre intensas pressões de organismos internacionais no sentido de se adequar aos princípios neoliberais que fundamentam a globalização.

Nesse estudo, fundamentado em diversos autores renomados e sustentado por discussões sobre documentos oficiais, embora de forma camuflada, colocada por eufemismos retóricos, pode-se reafirmar o caráter elitista do nível superior de educação no Brasil.

Os mecanismos de seleção, a construção das grades curriculares e a formatação dos cursos dão conta do perfil excludente. O financiamento das IFES pelo setor público, não sendo suficiente para sua manutenção, permite a intervenção do mercado no controle destas, reduzindo sua autonomia e gerando distorções entre os níveis desejados de ensino/pesquisa/extensão.

Transferindo parte da responsabilidade da manutenção do ensino superior para a iniciativa privada, o governo se omite ante a situação de inviabilidade das famílias de custear a educação dos seus filhos. As formas de financiamento das vagas no setor privado através

de bolsas de estudo parciais e integrais fomentam o lucro das empresas de ensino, porém, não resolvem o problema dos alunos de baixa renda. As condições econômicas gerais não permitem a continuidade dos estudos nas instituições privadas.

Na contramão do processo que deveria desencadear o desenvolvimento econômico e a maior distribuição da renda, convivemos com um sistema perverso que permite a concentração da renda nas mãos de uma ínfima parcela da população, ao preço da miséria e da fome da quase totalidade dos habitantes do planeta. O neoliberalismo e sua concepção de auto-regulação do mercado não reduziram a mendicância, nem a desigualdade social; ao contrário, possibilitaram o crescimento da massa de adolescentes marginalizados e abandonados nas ruas dos grandes centros urbanos.

Não existem oportunidades iguais de acesso à mercadoria educação, portanto, as vagas abertas não absorvem o contingente de candidatos oriundos do sistema público de ensino, de qualidade questionável, pois esta oferta assistencialista do “Estado Mínimo” “àqueles que precisam de mais” não os prepara em condições de igualdade para a “competição” que caracteriza o regime. Assim, as políticas públicas devem ser repensadas com o objetivo de criar estratégias para que haja ampliação do acesso aos indivíduos oriundos das classes menos favorecidas socialmente.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BASTOS, João Baptista. *Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas*. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE, 2009.
- BRASIL, 1996. *Lei n.º. 9.394/96 - LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.
- BRASIL. MARE. *Plano Diretor da Reforma de Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, n.24. 2007.
- DOURADO, Luiz F, OLIVEIRA, João Ferreira de. Desafios e Perspectivas de uma Política para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). In: *Políticas de Acesso e Expansão da Educação*

*Superior: concepções e desafios.* Série Documental - Textos para Discussão, vol.23. Ministério da Educação - MEC e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Brasília-DF: 2006

MENDES, Manuel Vieira. *A Reforma da Administração Pública em Portugal.* Escola Superior de Enfermagem Cidade do Porto. Portugal: 2007.

ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil: 1930-1973.* Petrópolis: Vozes, 2005.

RUÃO, Teresa. *O papel da identidade e da imagem na gestão das universidades.* Universidade do Minho. Portugal, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.* 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SGUISSARD, Valdemar (Org.). *Educação Superior: velhos e novos desafios.* São Paulo: Xamã, 2008.