

Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle

Higher education policies and management in Brazil: multiple regulations and control

Políticas y gestión de la educación superior en Brasil: múltiples regulaciones y control

LUIZ FERNANDES DOURADO

Resumo: A presente exposição objetiva tematizar as mudanças nas políticas e gestão para a educação superior no cenário mundial e discutir, especialmente, os contornos e processos de regulação e controle desse nível de ensino no Brasil e os desdobramentos da adoção das políticas, cuja materialização tem sido marcada por expressiva expansão, interpenetração entre esferas pública e privada (privatização) e pela naturalização da diversificação e diferenciação da educação superior no país.

Palavras-chave: mundialização; educação superior; gestão e expansão; privatização; regulação.

Abstract: This paper aims to pinpoint the changes in higher education policies and management in a worldly scenario and especially to discuss the outlines and processes of regulation and control at this education level in Brazil and the developments brought about by the adoption of policies, whose materialization has been stressed by expressive expansion, interpenetration between the public and private spheres (privatization) and by the naturalization of the diversification and differentiation of higher education in Brazil.

Keywords: globalization; higher education; management and expansion; privatization; regulation.

Resumen: La presente exposición objetiva tematizar los cambios en las políticas y gestión para la educación superior en el escenario mundial y discutir, especialmente, los contornos y procesos de regulación y control de ese nivel de educación en Brasil y los desdoblamientos de la adopción de las políticas, cuya materialización ha sido marcada por una expresiva expansión, interpenetración entre las esferas pública y privada (privatización) y por la naturalización de la diversificación y diferenciación de la educación superior en el país.

Palabras clave: mundialización; educación superior; gestión y expansión; privatización; regulación.

INTRODUÇÃO

As políticas e gestão da educação superior têm sido objeto de vários estudos e pesquisas no cenário nacional e internacional. Trata-se de temática abordada a partir de várias perspectivas e concepções, que contribuem para a compreensão dos cenários e dos complexos processos em que se inserem. Nesse sentido, é fundamental destacar a ação política, orgânica ou não, de diferentes atores e contextos institucionais, influenciados por marcos regulatórios complexos e, por vezes, contraditórios, fruto de orientações, compromissos e perspectivas – em escala local, nacional, regional e mundial. Dentre estes, destacam-se agências e/ou organismos multilaterais, instituições, atores diversos (estudantes, professores, gestores, pesquisadores, pais) e movimentos sociais. Nas políticas públicas, é fundamental ressaltar que prescrições hegemônicas, com realce para a ação de organismos multilaterais, têm sido fortemente assimiladas e/ou naturalizadas.

A discussão sobre tais políticas articula-se a processos mais amplos do que a dinâmica intrainstitucional, sem negligenciar, nesse percurso, a real importância das instituições e da regulação decorrentes de sua função social e relativos à sua organização, cultura e gestão. Portanto, é fundamental não perder de vista que o processo educativo e as políticas educacionais, como expressão da materialização da ação do estado/governo, são mediados pelo contexto sociocultural mais amplo, bem como pelas regulamentações, regulações e dinâmicas de financiamento, que impactam os processos de organização e gestão da educação superior (DOURADO, 2010).

Assim, a análise das políticas e gestão da educação superior pode se realizar por meio de vários planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir sua análise à mera descrição dos processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no contexto das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade. Tal perspectiva implica detectar os tipos de regulação subjacentes a esse processo. Segundo Barroso (2006, p. 13), o conceito de regulação, em que pesem os diferentes significados possíveis, pode ser utilizado “para descrever dois tipos diferenciados de fenômeno, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”.

Para efeito desta análise, e considerando a especificidade do sistema educacional brasileiro, buscar-se-á situar as políticas direcionadas à educação superior por meio da análise das políticas e estratégias articulados pelo governo federal. Trata-se, portanto, de buscar apreender, no feixe dessas proposições, os limites e possibilidades de sua gestão, de modo a propiciar elementos para a compreensão dos processos de regulação e financiamento, bem como os arranjos institucionais que contribuem para a materialidade das políticas de gestão e para a organização complexa desse nível de ensino no Brasil.

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: POLÍTICAS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS

A análise da educação superior no Brasil implica considerá-la na forma plural como se apresenta, mesmo que marcada, hegemonicamente, por uma mesma lógica transversal, com formas de organização acadêmica distintas: universidades, centros universitários e faculdades. É fundamental compreender que estas formas de organização apresentam, em seu interior, dinâmicas diferenciadas, no que concerne a gestão, ensino, pesquisa, extensão. Implica dizer, por exemplo, que muitas universidades estruturaram-se a partir da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, e que outras, em que pese a condição formal de seu credenciamento como universidade, não possuem as condições básicas requeridas pela legislação, configurando-se em instituições nominais e/ou operacionais (CHAUÍ, 1999).

A educação superior no Brasil, fortemente marcada por arranjos institucionais diversos, desde a sua institucionalização foi permeada por embates, no que concerne a sua dimensão, lógica e dinâmica organizativas, o que acarretou uma implementação tardia da organização acadêmica por meio da criação de universidades. Não por acaso, a história desse nível de ensino no Brasil foi, desde o começo, permeada pela efetivação de instituições isoladas de ensino. Somente na década de 1920 foi institucionalizada a primeira universidade no Brasil.

Segundo Fávero (1999)

Apoiado na Reforma de 1915, O Governo Federal cria, em 1920, através do Decreto n.º 24.343, a primeira instituição universitária no País, a universidade do Rio de Janeiro, sendo o Reitor e os diretores das unidades nomeados pelo Presidente da República. O controle sobre as universidades federais, a partir daí, torna-se cada vez mais explícito. Com a reforma do Ensino Superior promovida pelo Ministro Francisco Campos, em 1931, um ponto bastante acentuado é a concessão da autonomia relativa à universidade, como uma preparação para a autonomia plena. Apesar da justificativa de não ser possível, naquele momento, conceder-lhes “autonomia plena”, tanto no plano didático, como no administrativo, a questão ficou, a rigor, em aberto.

Os desdobramentos e políticas para a educação superior, muitas vezes restritos à dimensão do ensino, permitirão a coexistência de universidades e de instituições de ensino superior (IES) não universitárias. Tais políticas, bem como a institucionalização de dinâmicas e condições objetivas distintas, vão marcando o complexo cenário desse nível de ensino no país, cuja égide é marcada pelo embate entre os defensores do ensino público e gratuito e os defensores do ensino privado.

A década de 1950 e o início da década de 1960 são emblemáticos para a educação superior e serão marcados pela federalização de IES e pela criação de universidades públicas federais brasileiras.

Em seu percurso histórico, é no período militar, após o golpe de estado, em 1964, que se consolidarão as condições objetivas para a intensificação da presença do ensino superior privado e, paradoxalmente, para a institucionalização da pós-graduação nas universidades públicas e a criação de novas universidades sob o regime fundacional no setor público federal. É o legado histórico da complexa reforma de ensino superior, efetivada no país pela lei n. 5540/68 – que preconizava o ideário universitário – e pela edição de atos institucionais e políticas educacionais pelo governo militar.

Os anos 1980 marcam a retomada do estado de direito e nova Constituição Federal é aprovada, em 1988. Na educação superior, ganha relevo a garantia, no texto constitucional, da autonomia das universidades. A implementação do dispositivo vai esbarrar em limites de toda ordem, conferindo às universidades diferentes estágios na efetivação desse direito constitucional. É importante registrar um movimento de contenção no processo de expansão privada da educação superior, no início dos anos 1980, por parte do Conselho Federal da Educação (CFE); mas tal dinâmica não será capaz de coibir a lógica de forte expansão do ensino superior privado no país.

A década de 1990 consolida a lógica privatista da educação superior, por meio da intensificação dos processos de diversificação e diferenciação institucional nesse nível de ensino, num cenário marcado pela reforma do Estado – ancorada na perspectiva de minimização do papel do Estado diante das políticas públicas (DOURADO, 2002; SGUISSARDI, 2000; SGUISSARDI e SILVA JÚNIOR, 2001).

Por meio de diferentes dinâmicas e políticas, o cenário da educação superior, sobretudo, após 1995, vai-se traduzir por regulamentações pelo poder público federal, de maneira centralizada, sobretudo para as instituições públicas federais e privadas. Tais dispositivos legais vão naturalizar a diversificação e diferenciação da educação superior e contribuir para a intensificação dos processos de expansão das IES, sobretudo do setor privado, numa escala sem precedentes na educação nacional e, ao mesmo tempo, contribuir para a alteração da lógica e das dinâmicas organizativas das IES públicas, principalmente as federais.

Merecem destaque as ações, políticas e regulamentações sobre a avaliação, centrada em testes estandardizados do desempenho do estudante e avaliações das IES; as novas formas de organização acadêmica, com a criação da figura dos centros universitários (IES de ensino com prerrogativas de autonomia), por exemplo; a flexibilização das exigências nos processos de criação de IES e naturalização do segmento não universitário nesse nível de ensino (centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos); os novos processos de regulação e gestão das IES públicas federais (institucionalização da gratificação de estímulo da docência, novos parâmetros de financiamento, congelamento de salários e precarização do trabalho, dentre outras); financiamento público do setor privado (recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para IES, financiamento

estudantil – crédito educativo, Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).¹

Há que ressaltar, ainda, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei n. 9394/1996, que incorporou, ao longo de sua tramitação, vários dispositivos referentes à educação superior, objeto de projetos de lei e de decretos, de reforma constitucional, que contribuíram para alterações significativas na educação superior no Brasil.

A análise dessas políticas, portanto, só pode ser entendida a partir do desvelamento dos vários instrumentos e mecanismos que reformam esse nível de ensino, por sua relação orgânica com o processo de reforma de estado em curso no país, sem prescindir de sua devida contextualização à macroagenda para esse nível de ensino no cenário mundial.

A LDB, entendida como lei complementar que regulamenta as diretrizes e bases para a educação nacional, apresenta um conjunto de dispositivos, destacando-se a gratuidade no ensino público em todos os níveis, a gestão democrática da escola pública, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação universitária, a autonomia das universidades, entre outros, e foi precedida por edição de leis, de decretos e portarias que a nortearam. Em alguns casos, a gratuidade não se efetivou plenamente no setor público, sobretudo no que diz respeito à oferta de cursos de especialização *lato sensu* que, de maneira geral, configuram-se como cursos pagos nas IES públicas.

Em 2001, o Congresso Nacional aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), objeto de disputas entre diferentes setores organizados da sociedade brasileira. A proposta do PNE, aprovada na contramão da mobilização da sociedade civil, é reveladora dos seguintes indicativos de políticas para a educação superior: diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação superior, não ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, ênfase no papel da educação a distância. A ausência de mecanismos concretos de financiamento, resultado, dentre outros, dos vetos presidenciais, contribuíram para a consolidação de novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpenetração entre as esferas pública e privada (DOURADO, 2006, 2010).

Nesse cenário de mudanças para a educação superior, uma das alterações importantes deveu-se à centralidade conferida à avaliação da educação superior, com ênfase no produto em detrimento do processo. Tal lógica política coaduna-se à ênfase dada à avaliação, em vários países, entendida como um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas (DIAS SOBRINHO e RISTOFF, 2002; DOURADO, CATANI e OLIVEIRA, 2002). É oportuno destacar, nesse contexto,

¹ O Fies é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar estudantes de cursos de graduação regularmente matriculados em instituições de ensino não gratuitas cadastradas no programa.

a grande centralidade do sistema de avaliação no processo de reforma da educação no país, permitindo mudanças na lógica do sistema e provocando impactos significativos na cultura institucional das instituições de ensino superior, especialmente das universidades, além de processos de hierarquização e competição entre as IES.

Na prática, as políticas governamentais para o setor, ao segmentarem a educação superior por meio do estímulo à expansão das IES e matrículas, têm contribuído para a hegemonia de IES tipicamente de ensino. Isto coloca em questão as IES, no tocante ao seu papel, identidade, processos de gestão, prioridades institucionais. E, ao naturalizar o processo de diferenciação que as caracteriza, contribuem para um novo *ethos* institucional, resultando em novas formas de adequação dessas IES ao mercado, constituindo-se, segundo Chauí (1999, p. 220), no caso das universidades, em universidade operacional “voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. Em outras palavras, a universidade está virada para dentro de si mesma, mas, como veremos, isso não significa um retorno a si e sim, antes, uma perda de si mesma”. Ainda segundo Chauí (1999, p. 222), “essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, densidade e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materiais determinadas”.

Assim, temos, de um lado, a naturalização de uma expansão, predominantemente privada e por meio de IES isoladas e, de outro, a efetivação de novos desenhos e dinâmicas geopolíticas, que interferem sobretudo nas universidades, especialmente as públicas e parte das confessionais que, se de um lado redimensionam seus processos de organização e gestão por meio de maior qualificação do quadro docente, consolidação da pesquisa e pós-graduação, melhoria dos indicadores de produção acadêmica, efetivação de processos de auto-avaliação, de outro, veem o seu cotidiano marcado por redução de recursos, por uma autonomia “regulada”, por pressões as mais diferenciadas para uma vinculação da pesquisa às necessidades do mercado, entre outras.

Nesse cenário, a educação superior brasileira consolida a sua estruturação como nível de ensino que contempla: os cursos sequenciais, cursos de graduação, pós-graduação *lato sensu* (especialização), pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e extensão. Trata-se de nível de ensino cuja história foi fortemente marcada pela diversificação e diferenciação institucional (segmentação), pelo predomínio de IES isoladas e privadas, ainda que o maior contingente de matrículas esteja concentrado nas universidades (conforme Tabela 1), que respondiam por 1.035 mil matrículas de um total de 1.661 mil e em, 2002, respondiam por 2.151 mil matrículas de um total de 3.480 mil. Os dados da Tabela 1 nos permitem, ainda, afirmar a ocorrência de forte processo expansionista de matrículas, sobretudo no setor privado, que passou de 971 mil para 2.428 mil matrículas entre 1994 e 2002. Nesse período, houve, também, um crescimento do setor público, sobretudo o estadual. Os dados revelam o incremento de matrículas nas IES públicas de 690 mil para 1.052 mil. Assim, em 2002, o ensino

superior privado, fortemente segmentado (universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, escolas e institutos e centros de educação tecnológica), respondia por aproximadamente 70% das matrículas.

TABELA 1
Evolução da matrícula no ensino superior de graduação presencial, por rede, segundo a organização – Brasil – 1994/2002 (em mil)

Organização acadêmica	Total			Pública			Privada		
	1994	1997	2002	1994	1997	2002	1994	1997	2002
Total	1.661	1.946	3.480	690	759	1.052	971	1.186	2.428
Universidade	1.035	1.326	2.151	572	666	916	463	660	1.235
Centros Universitários	...	30	430	...	-	15	...	30	416
Faculdades Integradas	203	162	180	10	1	7	193	161	173
Faculdades, Escolas e Institutos	423	426	676	108	92	77	314	335	599
Centros de Educação Tecnológica	43	37	6

DESAFIOS ATUAIS DAS POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

As atuais políticas e gestão para a educação superior assumem escopo mais abrangente, cuja efetivação tem propiciado mudanças importantes nesse nível de ensino, incluindo uma efetiva retomada da expansão de instituições, cursos e vagas nas instituições federais de ensino superior, ainda que tais medidas não alterem a lógica privatista estrutural presente nesse nível de ensino no país.

Dentre as políticas efetivadas pelo governo federal, sobretudo a partir de 2004, destacam-se:

Políticas gerais para os setores públicos e privados:

- 1) A ênfase conferida à avaliação, já presente na educação superior brasileira desde a década de 1990, consolida-se por meio da criação e efetivação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e a institucionalização da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), órgão colegiado de coordenação e de supervisão do Sinaes, no âmbito do Ministério da Educação e vinculado ao Gabinete do Ministro de Estado. Este sistema, em fase de efetivação, tem contribuído para engendrar novos espaços de avaliação, tais como a autoavaliação institucional, por meio de criação de comissão própria de avaliação pela IES. Ao mesmo tempo, o Sinaes ainda mantém a lógica dos exames, como o exame de desempenho do estudante (Enade). Tais dinâmicas têm permitido a consolidação de uma cultura institucional de avaliação, marcada pela busca do desenvolvimento institucional e, paradoxalmente, por meio do ranqueamento institucional que o processo gera tem contribuído para acirrar a competitividade entre as IES no país;

- 2) Redimensionamento e fortalecimento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Segundo Dourado (2008, p. 904), “Redimensionada sua estrutura, a “nova” Capes passou a contar com duas novas diretorias (Diretoria de Educação Presencial da Educação Básica e Diretoria de Ensino a Distância) e com um Conselho Técnico-Científico da Educação Básica. Essa “nova” Capes, além de suas atribuições anteriores, passou a coordenar a estruturação do Plano do Sistema Nacional de Formação, a busca da organicidade das políticas, programas e ações direcionadas à formação e à expansão da formação”;
- 3) Fortalecimento e redimensionamento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)² como órgão responsável pelos censos educacionais e demais levantamentos estatísticos e, sobretudo, após a reorientação de suas atividades, este órgão passou a desenvolver, como eixo central, as avaliações relativas a educação básica e superior;
- 4) Ações e políticas de regulamentação da educação no âmbito do Mercosul. Em face de consolidação das ações do Mercosul educativo.

Políticas específicas para o setor público, sobretudo, público federal:

- 1) O incremento do financiamento das instituições de ensino federais, sobretudo no que concerne à ampliação de custeio e manutenção e, sobretudo, política de expansão e interiorização das instituições federais, por meio de vários mecanismos, como a criação de novas universidades federais, a expansão e transformação de Cefet em institutos federais de educação tecnológica (Ifet), a criação de novos cursos e a consolidação dessa dinâmica expansionista por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni);
- 2) Abertura de vagas de concursos públicos para docentes e técnicos administrativos nas instituições públicas federais, o que configurou-se como um novo alento à consolidação dessas instituições possibilitando condições para a expansão de vagas e cursos, bem como a interiorização de parcela dessas IES. Merece ser ressaltado, ainda, a criação de novas universidades públicas federais nos últimos sete anos;
- 3) Institucionalização, por meio do decreto n. 5800, de 8 de junho de 2006, do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), direcionada à expansão e interiorização de cursos e programas, por meio da modalidade de educação a distância no país. É fundamental destacar que tal processo propiciou

² O Inep “foi criado, por lei, no dia 13 de janeiro de 1937, sendo chamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia. No ano seguinte, o órgão iniciou seus trabalhos de fato, com a publicação do Decreto-Lei n° 580, regulamentando a organização e a estrutura da instituição e modificando sua denominação para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos” (disponível em <<http://www.inep.gov.br/institucional/historia.htm>>, acesso em 29 abr. 2010).

alterações substantivas nas Ifes à medida em que estas institucionalizaram políticas de regulação e/ou naturalização da EAD nos seus *campi*;

- 4) Efetivação de apoio e programas direcionados à diversidade, com especial destaque às ações afirmativas (cotas, assistência estudantil, entre outros). Nesse contexto, é importante ressaltar os variados e complexos processos de regulação efetivados pelas instituições públicas federais de ensino superior, sobretudo, no que concerne a normatização das cotas (sociais e/ou raciais).

Políticas direcionadas ao setor privado:

- 1) Reestruturação das políticas de financiamento da educação superior privada por meio da aprovação e efetivação do Programa Universidade para Todos (Prouni)³ e do aperfeiçoamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) que financia, por meio de juros subsidiados pelo governo federal, estudantes de IES privadas.

Apesar dessas políticas e do forte apoio ao financiamento⁴ da expansão das IES públicas federais, o governo federal não conseguiu alterar a lógica histórica hegemônica desse campo no país – o predomínio de matrículas e IES no setor privado, bem como a manutenção do processo de diversificação e diferenciação institucional e a concentração regional da oferta que configura a educação superior no Brasil – ainda que tenham sido reduzidas as categorias acadêmicas de cinco para três (universidades, centros universitários e faculdades). Os dados da Tabela 2 relativos a matrículas em cursos presenciais, em 2008, revelam a manutenção do predomínio do setor privado, que responde por cerca de 75% destas matrículas.

TABELA 2
Número de matrículas em cursos de graduação presenciais – Brasil (2008)

Número de matrículas Brasil	Total Geral		
	Total	Capital	Interior
Brasil	5.080.056	2.318.204	2.761.852
Pública	1.273.965	531.015	742.950
Privada	3.806.091	1.273.965	2018.902

Fonte: INEP

³ O Programa Universidade para Todos (Prouni) tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo governo federal, em 2004, e institucionalizado pela lei n. 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao programa.

⁴ A respeito do financiamento da educação superior no Brasil, ver Amaral (2009).

Diante desse cenário, a ampliação com qualidade da educação superior no país é uma necessidade e sua efetivação demanda políticas para a ampliação dos atuais percentuais do PIB destinados à educação e ao incremento substantivo da expansão do setor público. Devem ter como alvo, no novo Plano Nacional de Educação a ser efetivado, a garantia da meta no PNE vigente, que defende que o estado brasileiro deve “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior”.

Articulam-se, ainda, a esse processo as deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae), que defende novo patamar de financiamento desse nível de ensino e a adoção de políticas de expansão pública do ensino médio no país, etapa obrigatória de escolarização desde 2009, a regulamentação do regime de colaboração, a instituição de um sistema nacional de educação, entre outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das múltiplas regulações e controle das políticas e gestão da educação superior no Brasil revelam-nos referenciais, que se materializam a partir das condições objetivas, por meio de políticas diversas, e que resultam em desdobramentos políticos complexos. Isto nos coloca diante do desafio de compreensão das macroindicações para a educação superior, sinalizando para um movimento global, que se traduz pela lógica contraditória dos atuais processos de sociabilidade capitalista, que compreende a importância da educação superior, mas que, ao mesmo tempo, a fragmenta, diversifica e diferencia em âmbito local, regional, nacional e mundial (transnacional). Ou seja, a análise das políticas e gestão para a educação superior deve considerar possíveis elementos comuns na agenda mundial, sem negligenciar que tais elementos naturalizam a hierarquização e a fragmentação, ao mesmo tempo em que deve-se identificar o percurso histórico das políticas nacionais e os processos de articulação e luta política que os demarcam socialmente. É na interseção entre esses processos que se delinham as lógicas e regulações subjacentes à educação superior.

Assim, os desdobramentos e repercussões das reformas ou a adoção de novas políticas da educação superior nos diferentes países vem assumindo, também, contornos particulares, em que pesem uma agenda global e hegemônica que sinaliza elementos comuns. O caso brasileiro traduz esse processo. Tal dinâmica vincula-se à história da complexa estruturação da educação superior ao longo de sua existência e à distância entre o ideal preconizado e o efetivado nos diferentes países. Ou seja, se historicamente o ideal de universidade designava uma instituição com autonomia relativa, frente ao estado, igreja e mercado,

composta de mestres e estudantes voltados para a produção e disseminação do conhecimento científico, cujo vigor se alinhava à defesa de uma cultura humanista e democrática, o estágio atual das instituições de ensino superior, em maior ou menor escala, fortemente marcados pelas políticas de diversificação e diferenciação, tem-se caracterizado por uma reestruturação desse nível de ensino e por uma diversidade de regulações, onde cada vez mais demanda-se uma vinculação mais estreita entre IES e mercado, mesmo nos países com alta tradição em educação superior. A maneira como vai se efetivar tal processo, no tocante a proposição e materialização das políticas, apresenta-se por meio de um cenário diversificado e, por vezes, contraditório, mas hegemonicamente marcado pela segmentação e competição entre as instituições e por mudanças substantivas na performance e nos valores institucionais.

A esse respeito, são fundamentais as análises sobre as novas regulações para a educação superior, devendo considerar o cenário diverso e os limites que se interpõem à legitimação reformista, sem perder de vista que está em jogo, de maneira hegemônica, uma busca de maior aproximação das IES com o mercado, especialmente as universidades. Assim, neste artigo, buscamos compreender as novas regulações e alterações importantes presentes, na lógica organizativa e de gestão do sistema brasileiro e, ao mesmo tempo, não negligenciar que, em outros países, sistemas de educação superior, em que pese a existência de diferentes formas organizativas, vêm passando por importantes alterações que os têm impulsionado na contramão da tradição humanista, por meio da dependência e reorientação pelo mercado.

Tal constatação nos revela a complexa seara dos processos de reforma das políticas públicas, destacando a distância entre os ideais preconizados, as condições objetivas em que são propostas e, sobretudo, o nível de sua efetivação. Ou seja, ainda que se considere a adoção de elementos comuns aos processos de reforma, nos diferentes países, a proposição e a materialização dessas políticas não se efetivam uniformemente, e é neste particular que reside a possibilidade de intervenção ativa da sociedade, no sentido de lutar por uma educação superior de qualidade, democrática e para todos, pautada pela defesa de um *ethos* político-acadêmico e social que se contraponha a fragmentação e hierarquização do campo e que se traduza na indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

No caso brasileiro, o desafio é enorme, haja visto o cenário de privatização da educação superior no país; a existência de grande número de instituições de qualidade questionável; a necessidade de consolidação da expansão pública e de ações afirmativas no campo. Assim, aliado a um esforço de se implementar novos processos de gestão e de regulação que direcionem o fundo público para a expansão e democratização da educação superior pública e gratuita no país, deve-se garantir políticas e ações direcionadas à regulação e gestão do sistema que contribuam para a melhoria da qualidade e para a progressiva desmercantilização da educação superior privada.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson C. O eixo autonomia-avaliação-financiamento em FHC e Lula. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009, p. 169-182.
- BARROSO, J. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, 2006, p. 9-39.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996, p. 27833.
- _____. *Projeto de Lei n. 3582/2004*. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dá outras providências. Brasília, 2004a.
- _____. Lei n. 10.861/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes – e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 abr. 2004b, p. 3.
- _____. Decreto n. 5.800/2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jun. 2006, p. 4.
- CHAUÍ, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis/Porto Alegre: Vozes/CIPEDES, 1999.
- CUNHA, Luiz A. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane M. T.; FARIA FILHO, Luciano M.; VEIGA, Cynthia G. (Org.). *500 Anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2000, p. 151-204.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.
- DOURADO, Luiz F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: AGUIAR, M. A.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001a.
- _____. *A interiorização do ensino superior e a privatização do público*. Goiânia: Editora da UFG, 2001b.
- _____. Reforma do Estado e políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 235-253, set. 2002.
- _____. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro, 2006, p. 26-50.
- _____. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104 especial, p. 891-917, out. 2008.
- _____. Políticas e gestão da educação superior: múltiplas regulações. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009, p. 149-167.
- _____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educ. Soc.*, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010.
- DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. (Org.). A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Org.). *Avaliação democrática. Para uma Universidade Cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002, p. 99-118.

- _____. *Políticas e gestão da educação superior. Transformações recentes e debates atuais*. São Paulo/Goiânia: Xamã/Alternativa, 2003, p. 117-135.
- _____. Políticas públicas e reforma da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas. *Pró-posições*, Campinas, v. 15, n. 3 (45), p. 91-115, set./dez. 2004.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Universidade e Poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.
- _____. Autonomia universitária no Brasil: uma utopia. *EPAA*, v. 7, n. 24, 1999.
- FRIGOTTO, G. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.
- GOMES, Alfredo M.; AZEVEDO, Janete M. L. Notas teóricas sobre regulação e educação superior. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009, p. 183-191.
- IANNI, Octavio. *Enigmas da modernidade-mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- ORTIZ, Renato. *Introdução: Notas sobre um debate*. Disponível em: <<http://crbc.ehess.fr/docannexe.php?id=435>>. Acesso em: abril de 2010.
- RISTOFF, D. I. Avaliação da educação superior: flexibilização e regulação. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). *Políticas e gestão da educação superior. Transformações recentes e debates atuais*. São Paulo/Goiânia: Xamã/Alternativa, 2003, p. 137-157.
- SGUISSARDI, Valdemar (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.
- _____. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Universidade. Políticas, avaliação e trabalho docente*. São Paulo: Cortez, 2004.
- SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João. *Novas faces da educação superior no Brasil – reforma do Estado e mudanças na produção*. São Paulo: Cortez/Edusf, 2001.
- SOBRINHO, José D. ; RISTOFF, Dilvo R. (Orgs.) *Avaliação Democrática. Para uma Universidade Cidadã*. Florianópolis, Insular, 2002.

📍 LUIZ FERNANDES DOURADO é doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, estágio sênior e pós-doutorado na École de Hautes Études en Sciences Sociales (Capes); pesquisador do CNPq, professor titular da Universidade Federal de Goiás. E-mail: douradol@terra.com.br

*Recebido em dezembro de 2010
Aprovado em janeiro de 2011*