

O ESTADO CONTRATUAL E SEU IMPACTO NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA

*Éder Dantas – Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas de Gestão e Avaliação da Educação Superior.
Endereço eletrônico: eder@dosdantas.eu*

Introdução

O Estado brasileiro vive um processo de mutação. Desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 o debate em torno da gestão pública em nosso país tem apontado para uma crescente modernização da máquina pública, processo que se dá em processos que envolvem negociação e conflitos entre os diferentes atores envolvidos.

A educação brasileira, e especialmente a universidade pública, não está alheia este processo. As mudanças paradigmáticas na estrutura do aparelho estatal resultam de uma percepção do “status quo” econômico e social no mundo atual e as instituições de ensino superior veem seu papel se alterar, a partir de uma luta política e social que confronta modelos de organização societária e de gestão da coisa pública, mediada por condições objetivas e culturas organizacionais já presentes. Vivemos a passagem de um modelo de Estado Burocrático, com fortes traços do Estado Patrimonial, para o chamado Estado Gerencial ou Contratual, seguindo o modelo do Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado - PDRAE, proposto pelo ex-ministro do Planejamento do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, Francisco Bresser Pereira.

Nas últimas décadas o debate em torno da reforma universitária tem se intensificado todavia as mudanças na gestão do ensino superior têm se dado à revelia da aprovação de mudanças na legislação centradas nesta ideia. Através de outros artifícios, o governo federal tem mudado a relação com as universidades quanto à sua gestão e financiamento, regulando o desempenho das mesmas através do estabelecimento de metas e resultados. Neste trabalho, destacamos três programas que, sob nossa percepção, constituem-se como paradigmas da colocação em prática do Estado Contratual na relação entre a União e as Instituições Federais de Ensino Superior: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, surgido em 2004, o Programa de Apoio a Planos de Extensão e Reestruturação das Universidades Federais – REUNI implantado em 2008, e a criação recente da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, que irá administrar a rede de hospitais federais, incluindo-se aí os Hospitais Universitários.

No primeiro momento, analisaremos o conceito de Estado Contratual e suas características, especialmente naquilo que ele representa em termos de renovação no âmbito da gestão pública brasileira, quanto à superação dos modelos anteriores e em que ele se aproxima e se diferencia do chamado modelo “Neoliberal”. A colocação em prática do modelo contratual, centrado nos

resultados e não nos processos administrativos, impacta em novos modelos de contrato no âmbito da administração pública, novas políticas de recursos humanos, no estabelecimento de metas e no estabelecimento de um detalhado sistema de avaliação.

Na segunda parte do trabalho, discutiremos o impacto da Reforma do Estado nas universidades. Inicialmente, analisaremos a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Posteriormente focalizaremos o REUNI. Trata-se do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado em 2007, que teve como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior.

Mais adiante, trataremos da criação da EBSEH, uma empresa pública de direito privado criada em 2011 com o objetivo de administrar a rede federal de hospitais, incorporando os hospitais universitários.

Na terceira e última parte, pretendemos fazer uma reflexão em torno dos desafios da universidade pública e que caminhos ela deve buscar para se reformar no intuito de cumprir com o seu papel social.

1 – O Estado Contratual

Os anos 1980 e 1990 foram profundamente marcados pelo debate em torno do papel do Estado no desenvolvimento econômico, em escala global e nacional. O período foi assinalado pela ascensão da chamada globalização econômica, da agenda de desregulamentação impulsionada pelo “Consenso de Washington”, pela crise terminal do bloco “socialista” hegemônico pela União Soviética - URSS e a crise fiscal do chamado Estado Social, especialmente na Europa.

No Brasil, a Constituição de 1988 apontou para o avanço das políticas sociais, com ampliação do papel da União, Estados e Municípios no assegurar de direitos como saúde e educação públicas e combate às desigualdades sociais. No Brasil, a hiperinflação e a degradação das contas públicas dos entes federados criaram um ambiente propício para o desenvolvimento do debate sobre o papel do Estado. A eleição de Fernando Collor apontava em 1989 para uma agenda de “Estado Mínimo”, de acordo com as ideias difundidas a partir das experiências dos governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher na Inglaterra e suas agendas de privatização, corte de direitos sociais e trabalhistas.

Com o impeachment de Collor, constituiu-se um processo transitório cujo corolário seria a eleição, em 1994, de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, apresentando uma agenda de reformas econômicas, visando rever o papel do Estado. No governo FHC, o centro de debates sobre o tema se deu em torno da proposta de “Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do

Estado – PDRAE”, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, capitaneado pelo economista Luis Carlos Bresser Pereira. O documento definia objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, buscando o fortalecimento do Estado para que “...sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar” (1995, 06) . O plano Diretor se propunha a criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, rompendo com o chamado Estado Burocrático, no sentido da implantação do Estado Gerencial ou Contratual.

Pela proposta, a gestão pública seria estrutura em torno de quatro setores que integrariam o aparelho de Estado, com reflexos na sua organização. São eles o núcleo estratégico (corresponde ao governo, em seu sentido lato, definindo as políticas públicas e coordenando sua implementação e fiscalização), as atividades exclusivas (setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar), serviços não exclusivos (setor em que o Estado simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas) e a produção de bens e serviços para o mercado (área de atuação das empresas).

De acordo ainda com o texto, sobre o Estado Burocrático

“No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.” (idem).

Os traços da administração pública gerencial – que ganhou também a alcunha de “Nova Gestão Pública” foram desenvolvidos em países como a Inglaterra (especialmente em virtude do governo Thatcher avançar no desmantelo total do “Welfare State”) e na Nova Zelândia (com o

governo trabalhista do ex-primeiro-ministro Maurice McTigue, que desenvolveu forte política de privatização e gestão por resultados. Seu governo adotou medidas voltadas a uma maior eficiência da gestão pública como a concessão de autonomia aos dirigentes de agências e departamentos, o recrutamento de gestores por contrato de resultados e o monitoramento e avaliação sistemáticos do desempenho dos órgãos públicos. Também desenvolveu em países como os EUA, a França, Austrália, Suécia e outros países, sendo desenvolvida por governos seja conservadores, seja social-democratas.

De acordo com COSTIN (2010, 35), podemos destacar as seguintes características, como as mais relevantes do Estado Gerencial ou Contratual:

- I) Sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos.
- II) Maior autonomia gerencial do administrador público.
- III) Avaliação (e divulgação) de efeitos/produtos e resultados tornam-se chaves para identificar políticas e serviços públicos efetivos.
- IV) Estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários.
- V) Contratualização de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização.
- VI) Incentivos ao desempenho superior, inclusive financeiros.
- VII) Criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como a PPP (parcerias público-privadas) e Organizações Sociais e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público.

PEREIRA destaca algumas características do Estado Gerencial, tais como ser “orientado para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (2006, 28).

ROSA identifica na contratualização das relações a principal característica deste novo Estado. O desenvolvimento do Estado Contratual se deve, segundo ela, ao debilitamento de dois modelos, ambos desequilibrados, sem uma relação justa entre os direitos e as obrigações entre o Estado, seus servidores e os cidadãos: o “Estado paternalista e autoritário”, que conhece melhor que os usuários aquilo de que eles precisam e aquele em que os “chefes” sabem sempre mais que os servidores e o “Estado Delegação”, em que os meios de gestão e de flexibilidade são descentralizados em centros de responsabilidade e agências sem um contrato real, isto é, sem

obrigações de resultados e compromissos recíprocos, tanto da parte das administrações centrais, quanto dos serviços desconcentrados e agências (2010, 65).

A autora destaca que o Estado Contratual é baseado em quatro atitudes: a escuta, a negociação, o compromisso e uma síntese. Nem é um Estado que impõe, nem um Estado que se submete (idem). Nesta relação, não haveria mais executores (ou seja, servidores submissos e descompromissados com os resultados finais de seu serviço), nem súditos (cidadãos passivos, acríticos, satisfeitos com “qualquer” produto ou serviço que lhes é oferecido).

Ela destaca três experiências diferentes de gestão contratual na administração pública, ora em execução:

- a) O modelo neozelandês, mais rígido, através do qual assegura-se que os resultados do serviço público serão atingidos e as obrigações cumpridas por parte dos seus executores, com premiações nos casos exitosos e sanções no caso de descumprimento de metas.
- b) O modelo francês, que prioriza a vitória pelo exemplo e o estímulo para os melhores. No país, o contrato nunca foi utilizado no serviço público tradicional como um meio de gestão geral, mas como uma tentativa experimental de “fazer de outro modo”, em setores específicos do governo.
- c) O modelo australiano, no qual o contrato repousa sobre um montante respeitável de flexibilidade concedida a todos, por intermédio de uma gestão exclusivamente por resultados, dando autonomia real aos gestores.

Destaque-se também outro aspecto importantes da “nova gestão pública”: a necessidade da criação de canais de transparência e controle social por parte dos cidadãos no sentido de controlar o Estado. Emerge o conceito de “accountability”¹ no sentido da responsabilização dos gestores públicos quanto ao resultado de suas políticas e a necessidade dos cidadãos fiscalizarem as políticas públicas. Sob perspectiva democrática, a chamada crise da democracia representativa só pode ser respondida com a redução da opacidade da gestão pública e o desenvolvimento de uma cultura de transparência e participação, através da qual o cidadão-contribuinte possa ser copartícipe da gestão pública. Esta teria sido inclusive a maior contribuição dos governos petistas à reforma do Estado, ao incorporarem à gestão pública as conferências de controle social e novas estruturas participativas, bem como a criação da Lei de Acesso a Informação.

PEREIRA afirma haver uma confusão entre neoliberalismo e a “nova gestão pública” em virtude de, em geral, as técnicas de gerenciamento serem implementadas em meio a reformas

¹ O termo, de origem inglesa, não possui tradução em língua portuguesa. Tradicionalmente associado à ideia de responsabilização, ou seja, de obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

econômicas liberalizantes. Os ajustes fiscais, segundo ele, não possuem caráter ideológico, sendo necessários para a boa governança em momentos de crise e a busca por uma gestão mais eficiente fortalece do Estado e os serviços públicos. Para ele, o neoliberalismo é dotado de uma visão filosófica pessimista e uma construção mental irrealista, que exige um Estado moderno, cada vez mais eficiente, com políticos e funcionários públicos merecedores de confiança da população (idem, 30).

GIDDENS afirma que o Estado sucessor do neoliberalismo e sua mercadolatry 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” (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).

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).

É interessante observar que, embora as agendas econômicas e políticas dos governos Fernando Henrique Cardoso (inicialmente) e Lula da Silva e Dilma Rouseff (posteriormente) tivessem importantes diferenças entre si no tocante ao papel do Estado, houve uma continuidade do modelo gerencial/contratual nos últimos 20 anos de gestão pública federal. As nuances apresentadas no parágrafo anterior quanto ao desenvolvimento do Estado Gerencial em cada situação política

concreta não esconde a questão central: sua lógica de raciocínio e suas linhas de funcionamento parecem se consolidar como modelo de administração na atual etapa de desenvolvimento capitalista e nos países de capitalismo regulado, inclusive no Brasil.

2 – Reforma do Estado e Universidade

Nos últimos anos o Brasil passou pelo maior e mais rápido processo de expansão do ensino superior de sua história. O Plano Nacional de Educação (PNE) que vigorou entre 2001 e 2010 propunha como meta a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos até o final da década.

Entre 2003 e 2013, o número de instituições de ensino superior (aqui incluindo universidades, faculdades e centros universitários) saltou 1.859 em 2003 para 2.391 em 2013. No período foram criadas 18 novas universidades federais e 173 campi de universidades federais em cidades do interior, especialmente nas regiões norte e nordeste. Em 2013, do total de ies brasileiras as universidades representam apenas 8,2% do total, mas reúnem 53,4% dos discentes.

O número de cursos de graduação evoluiu de 16.505 opções para 32.049 entre 2004 e 2014, o que representa um crescimento de 94%. O crescimento do número de cursos foi significativo tanto no setor privado quanto no setor público: no setor privado, correspondeu a 96,4%; no público, 91,6%. Cabe apontar que uma parte significativa das novas vagas e cursos foram ofertadas no período noturno.

Já as matrículas na educação superior brasileira cresceram de 3,9 milhões em 2003 para 7,3 milhões em 2013 – o equivalente a um crescimento de 86%. O contingente de estudantes matriculados na educação superior em 2013 representa uma taxa de escolarização bruta de 29% e taxa de escolarização líquida subiu de 10% para 18%. Do total de matrículas, 74% foram realizadas em instituições privadas.

Analisando as políticas de expansão da educação superior no Brasil no final dos anos 1990 DOURADO destaca as recomendações do Banco Mundial para a educação superior contidas no documento *“La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”* que recomenda medidas como a privatização da educação (especialmente em países como o Brasil, ainda com dificuldades de viabilizar o acesso à educação básica), aplicação de recursos públicos em instituições privadas e diversificação do ensino superior, por meio do incremento à expansão do número de instituições não-universitárias.

Para ele, “as políticas de expansão da educação superior, nesse contexto, configuram-se por meio de movimentos assíncronicos, caracterizando esse nível de ensino no país como amplo e

heterogêneo, permeado por práticas de natureza pública e privada, com predominância destas últimas.” (2002, 246). Afirma ainda que “tais políticas têm resultado em um intenso processo de massificação e privatização da educação superior no Brasil, caracterizado pela precarização e privatização da agenda científica, negligenciando o papel social da educação superior como espaço de investigação, discussão e difusão de projetos e modelos de organização da vida social, tendo por norte a garantia dos direitos sociais.” (idem).

A expansão do ensino superior no Brasil mais recente ocorre em um cenário internacional profundamente marcado pela mercadorização desta etapa de ensino, movimento que influencia as políticas em curso por aqui. OLIVEIRA percebe um processo de transformação da educação em objeto do interesse do grande capital, ocasionando uma crescente comercialização do setor. Segundo ele, as políticas recentes de expansão do acesso são influenciadas pelas políticas dos organismos internacionais como a OECD e a Organização Mundial do Comércio que apontam para a “conceituação da educação como um bem de serviço” (2009, 740).

JEZINE, CHAVES & CABRITO observam que se desenvolve no Brasil, no contexto de uma tendência internacional, um processo de expansão e diversificação da educação superior e a ascensão do setor privado em detrimento do público no conjunto das recomendações das políticas neoliberais e de um sistema de fundos para bolsas de estudo, destinadas às pessoas com capacidade, mas com renda insuficiente, a exemplo o Programa Universidade para Todos – PROUNI.

Os autores destacam que “as políticas de: a) ampliação de vagas nas instituições federais de ensino a partir do Reuni; b) ampliação do Financiamento Estudantil e c) instituição do Programa Universidade para Todos – Prouni, implementadas pelo governo brasileiro podem ser configuradas como estratégias de atendimento às recomendações neoliberais ao favorecer, em sua maioria, o setor privado e não atender as reais condições financeiras da população” (2011, 66).

Em outra linha, CUNHA vê pontos positivos na política de expansão, destacando o papel do REUNI. A política de expansão das instituições federais de ensino superior iniciada 2006 significou uma importante inflexão no sentido de fortalecer a educação superior pública, que há muito tempo não se expandia tanto. Segundo ele, o programa cumpriria o papel de 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 (2007, p. 821).

Analisando a questão da expansão do acesso no programa, diz ele que “verifica-se que o grande desafio que ainda permanece relaciona-se à democratização dessas instituições públicas.

Nesse rumo, faz-se necessário não apenas aumentar a oferta de vagas, mas direcionar boa parte dessas novas vagas para setores historicamente excluídos da Universidade. Concomitantemente, é preciso que políticas de apoio e promoção ao estudante sejam intensificadas com vistas a garantir a permanência dos estudantes de baixa renda em todos os cursos, e não apenas naqueles de menor custo, e o aprendizado com qualidade” (idem).

Neste contexto, vamos procurar analisar cada uma das três iniciativas da educação superior postas em práticas no último período e que expressam a implementação de uma política de expansão da expansão do acesso à educação superior, sob o modelo da administração gerencial/contratual.

2.1 O SINAES

Desde os anos 1990 que o Estado brasileiro põe em prática um processo de implantação gradual de um sistema de avaliação da educação superior. Em 1995, foi criado o Exame Nacional de Cursos, o chamado “Provão”, através da lei 9.131/1995, por iniciativa do então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza. Posteriormente, foram instituídos o Censo de Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), através de visitas de comissões externas às instituições de ensino. Ainda que inicialmente boicotado em muitos campi, esse exame tornou-se, de acordo com VERHINE & DANTAS, “parte da cultura da educação superior no Brasil, levando a resultados que permitiram a classificação anual de cursos, baseada em uma escala de cinco níveis, A a E. Esses conceitos forneceram feedback para os cursos e instituições quanto ao desempenho relativo de seus estudantes e ajudaram a orientar os futuros ingressantes em relação à escolha do curso e da instituição que o oferecia” (2005, 05).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, no governo Lula da Silva, em substituição ao modelo anterior, excessivamente centrado no “Provão”, sendo formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho discente. De acordo com a lei, o SINAES tem por finalidades “a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional”. O Sistema avalia todos os aspectos que giram em torno desses eixos: desde o ensino, a pesquisa, a extensão até a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações universitárias.

Em seu artigo 2º a Lei indica que, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, o SINAES deverá assegurar avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos; o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos e a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Em seu parágrafo único, a lei determina que os resultados da avaliação constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

A principal ferramenta do sistema é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE. O SINAES funciona articulado por uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES (órgão coordenador e supervisor do sistema) e é operacionalizado a partir de procedimentos metodológicos de avaliação institucional como a autoavaliação das IES e a avaliação externa organizada da CONAES, com suporte em uma base de informações contida no Censo da Educação Superior e o Cadastro de Perfil Institucional. Cada instituição superior seguirá as diretrizes avaliativas oriundas do sistema mas terá de possuir comissões próprias e procedimentos específicos que produzirão relatórios de avaliação e alimentarão o sistema central. O resultado destes relatórios é fundamental para o que determina o parágrafo único do artigo 2º da lei do SINAES.

Outras medidas tomadas para fortalecimento do SINAES foram a criação do CDC e do IGC, bem como a criação do INSAES. Em 2012, o governo federal enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei 4.372/2012, criando o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação de Educação Superior – INSAES, ainda em tramitação. O referido PL, no seu Art. 3º, estabelece que a avaliação da educação superior e os consequentes processos de regulação e supervisão sejam realizados no âmbito da mesma instância.

Especialistas em educação superior se posicionam contra ou a favor do SINAES e, entre esses, há diferentes visões sobre sua implantação na prática². De fato, há entre entres autores algo em comum: a percepção de que o sistema de avaliação da educação superior veio para ficar, passando a se enraizar na cultura acadêmica brasileira aos poucos. Manifestam-se aqui, com muita

² Para maior aprofundamento sobre avanços e vicissitudes do SINAES buscar:

SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

VERHINE, Robert. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

clareza, duas das principais características da cultura administrativa do Estado Contratual: O SINAES como um sistema de gestão e controle centrado em resultados o estabelecimento de um sistema de avaliação de produtos e resultados, que torna-se chaves para se perceber a efetividade das políticas e serviços públicos ofertados pelas IES.

2.2 O REUNI

O Programa de Apoio a Planos de Extensão e Reestruturação das Universidades Federais – REUNI foi instituído pelo Decreto de nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Ele teve 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 era 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.

O financiamento do programa estava vinculado a compromisso que as instituições precisavam assumir, especialmente no tocante à melhora do desempenho quanto aos fatores acesso, redução da evasão e conclusão. Em seu artigo 3º o Decreto afirma que O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas. Mais adiante, o documento indica que o plano de reestruturação da universidade que postule seu ingresso no Programa, respeitados a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos. A proposta, se aprovada pelo Ministério da Educação, dará origem a instrumentos próprios, que fixarão os recursos financeiros adicionais destinados à universidade, vinculando os repasses ao cumprimento das etapas.

Com o REUNI, o número de vagas ofertadas nas IFES na modalidade graduação presencial saltou de 139.875 (em 2007) para 231.530 em 2011. O número de matrículas na mesma modalidade avançou de 672.136 (2007) para 1.029.141, quatro anos depois. No mesmo período, as matrículas na educação à distância e na pós-graduação também cresceram em larga escala (MEC, 2012).

Ao estabelecer objetivos precisos vinculados à necessidade de ampliar o acesso, reduzir a evasão e aumentar a conclusão e condicionar liberação de recursos adicionais às IFES para cumprimento de metas que se articulem a estes objetivos, fica claro o caráter contratual que o governo procurou estabelecer entre o Ministério da Educação e aquelas. O estabelecimento de um modelo de gestão baseado em resultados e não mais em procedimentos e a contratualização de

resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização, como se vê no REUNI, expressam sem sombras de dúvidas características da nova gestão pública.

Os especialistas também se dividiram em relação ao REUNI, havendo fortes críticas ao novo modelo de “contrato de gestão” entre o MEC e as universidades federais e opiniões favoráveis³. No entanto, todos tem em comum o reconhecimento do caráter contratualista do REUNI como modelo de gestão.

2.3 A EBSERH

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) é uma empresa pública de direito privado, criada através da Lei n. 12.550/2011 e tem como objetivo assegurar a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, bem como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública. Sua criação muda radicalmente a relação entre os hospitais universitários, o Ministério da Educação e a administração das IES.

A EBSERH é, de fato, uma empresa estatal, com seu capital social integralmente sob a propriedade da União. Em seu artigo 6º a Lei define que a EBSERH, respeitado o princípio da autonomia universitária, poderá prestar os serviços relacionados às suas competências mediante contrato com as instituições federais de ensino ou instituições congêneres.

O contrato assinado entre os signatários estabelece obrigações relacionadas ao estabelecimento de metas de desempenho, indicadores e prazos de execução a serem observados pelas partes; a respectiva sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios e parâmetros a serem aplicados e a previsão de que a avaliação de resultados obtidos, no cumprimento de metas de desempenho e observância de prazos pelas unidades da EBSERH, será usada para o aprimoramento de pessoal e melhorias estratégicas na atuação perante a população e as instituições federais de ensino ou instituições congêneres, visando ao melhor aproveitamento dos recursos destinados à EBSERH.

Com tal medida, as universidades perdem parte da sua autonomia para gerir os seus hospitais universitários, os tradicionais HU's. Todavia, os superintendentes destes hospitais permanecem

³ Sobre o tema reflexões que merecem leitura são:

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; PEREIRA, Rafael Lacerda de Alencar. Contratualização do Ensino Superior: um estudo à luz da nova gestão pública. *Actia Scientiarum*, Maringá, v. 36, n. 2, p. 287-296, July-Dec., 2014.

CHAVES, Véra Lúcia Jacob; MENDES, Odete da Cruz. O contrato de gestão na reforma da educação superior pública. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/352.pdf. Acesso em 30/12/2015.

DANTAS, Éder. SOUSA JUNIOR, Luiz de. Na Contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior (in) SOUSA JUNIOR, Luiz de (org). Política, Financiamento e Gestão Educacional. João Pessoa, Ideia, 2015.

nomeados pelas universidades. Os HU's passam, na prática, a fazer parte da rede de hospitais federais, embora ainda mantenham características de hospital-escola. A parte didático-pedagógica permanece sob as políticas definidas pelas IFES.

A resistência à implantação da EBSEH foi muito grande por parte do movimento sindical dos servidores técnico-administrativos das universidades e por segmentos ligados à defesa da saúde pública que conseguiram aprovar posicionamento contrário à criação da EBSEH tanto no Conselho Nacional de Saúde como na 14ª Conferência Nacional de Saúde, identificando o modelo de terceirização como uma porta aberta à privatização e a precarização do sistema. Entre o projeto inicialmente apresentado pelo governo e o aprovado no Congresso houve muitas alterações.

Temos aqui um claro modelo de contrato de gestão entre o poder e uma empresa, mesmo empresa pública. A separação entre o contratante e o executor do serviço, a essência do modelo contratual, se apresenta com toda clareza na implantação da EBSEH. Embora ainda não seja possível fazer um balanço de seu funcionamento, muitas reflexões apontam virtudes e defeitos desta nova experiência de gestão em saúde, em particular com impacto sobre as universidades⁴.

3 – A Nova Gestão Pública e as IES

A implantação de um modelo contratual tem representado um processo de “privatização” da universidade pública brasileira? Em nosso entendimento, não. A implantação do SINAES ocorreu em um contexto de expansão das universidades públicas que tiveram mantido seu caráter público e gratuito até agora. A existência de mecanismos de avaliação de desempenho no âmbito da gestão pública não necessariamente significa sua mercadorização, até porque as medidas até agora tomadas não feriram a autonomia didático-pedagógica das universidades. As IFES seguem sendo, inclusive, as universidades líderes em desempenho seja nos rankings dos cursos, seja na avaliação do desempenho das universidades, seja na pontuação referente à produção científica.

Da mesma forma, o Programa de Reestruturação das Universidades Brasileiras – REUNI significou, a despeito dos seus críticos, uma expansão do acesso e um importante movimento rumo à democratização da educação superior, com a abertura de mais vagas, mais cursos e campi universitários em diferentes regiões do país, especialmente no interior do Norte e no Nordeste. Os

⁴ Textos importantes sobre a temática são:

OLIVEIRA, Gabriela de Abreu. A compatibilidade dos princípios e modelo de estado que subjazem ao SUS e a EBSEH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Porto Alegre, 2014. Disponível em <http://repositorio.pucrs.br:8080/dspace/handle/10923/5849>. Acesso em 01/11/2015.

PALHARES, Dário; CUNHA, Antônio Carlos Rodrigues da. Reflexões bioéticas sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. rev.latinoam.bioet. / ISSN 1657-4702 / Volumen 14 / Número 1 / Edición 26 / Páginas 122-129 / 2014.

cursos novos criados atenderam, em geral, às demandas regionais. É claro que precisariam estar articulados às demandas apresentadas pelo MEC.

Quanto à EBSEH, a mais polêmica das três ações analisadas, também não percebemos uma “privatização” da rede de hospitais universitários, pelo contrário. A empresa criada é totalmente de capital governamental e atenderá clientes apenas pelo SUS. Além disso, seu ponto mais polêmico, a contratação de servidores pelo regime do “emprego público” se, por um lado, representa uma condição para o trabalhador mais frágil que a contratação pelo Regime Jurídico Único, expressa uma situação de desprecarização das relações de trabalho dos milhares de funcionários das empresas terceirizadas.

No caso do SINAES, percebe-se um avanço de um modelo centrado no “Provão” (ranqueamento das instituições) para um modelo mais complexo que comporta, inclusive, um processo de autoavaliação. É claro que precisa haver participação social no processo de avaliação, não se constituindo numa via de mão única, de caráter meramente punitivo.

No tocante ao REUNI, houve problemas na sua implantação. Em muitos campi inaugurados houve precarização das condições de trabalho mas esta situação não se reproduziu em todos os lugares. A autonomia universitária permitiu que cada IFES implementasse o projeto de REUNI adequado à sua realidade e o ritmo e a qualidade da expansão variaram de caso a caso e mesmo numa mesma instituição. Houve uma expansão dos recursos para apoio ao estudante, por exemplo, como bolsas e auxílios. Todavia, ainda não são suficientes para atender, especialmente, a um novo perfil de alunado ingressante.

No que se refere à EBSEH, as duas grandes preocupações surgidas no debate em torno da sua criação se dão em torno da possibilidade de tornar-se uma empresa com fins lucrativos (o que, em um primeiro momento, foi minimizado) e as condições de trabalho que, para os servidores contratados pelo Regime Jurídico Único, mudaram muito.

De todo modo, o que se percebe na adoção do modelo contratual é a busca por uma gestão pública centradas em metas e resultados e esta tendência tem se espalhado na gestão da educação, independente de partidos ou correntes ideológicas que ocupem o poder, sejam PSDB, PT, PSB, de esquerda, direita ou centro. Isto ocorre em todas as esferas da administração: federal, estadual ou municipal e em diferentes regiões do país.

Defender mudanças na gestão da educação significa, sempre, conversão ao ideário neoliberal-conservador? Cremos que não. CARNOY divide as reformas educacionais em curso no mundo em três grupos: as reformas fundadas na competitividade, as reformas fundadas nos imperativos financeiros e as reformas fundadas na perspectiva da equidade (2002, 55). Para ele, não é possível desconsiderar os aspectos econômicos globais no âmbito da formulação das políticas educacionais quando da formulação de estratégias que se voltem à aprendizagem. Não haveria uma oposição

radical entre uma escola que ofereça melhores resultados (inclusive para o mercado de trabalho) e uma efetiva democratização do ensino. Nem todas as ações e programas desenvolvidos são imediatamente associados aos interesses globalizantes pois isto expressaria uma visão estruturalista da sociedade e somente na esfera mundial antiglobalização poder-se-ia mudar as práticas educativas. Se o processo se desse automaticamente (todos os países seguindo diretamente e “ipsi literi” os ditames dos organismos internacionais), o Brasil já deveria estar cobrando mensalidades em suas IFES e o Chile não estaria fazendo um movimento de ampliação do acesso gratuito às que possui⁵.

SANTOS é um dos pesquisadores mais críticos da mercadorização do ensino superior no mundo e dos ataques que sofreram especialmente as instituições públicas, com corte de recursos e outras pressões. Todavia, em sua narrativa em torno da crítica ao modelo em curso ele não busca resgatar o “status quo” anterior das universidades. Pelo contrário, defende que ela passe por reformas para poderem dar conta das “transformações nos processos de conhecimento e na contextualização social do conhecimento. Em face disso, não se pode enfrentar o novo contrapondo-lhe o que existiu antes” (2005, 167).

De acordo com ele, a universidade deve buscar sua legitimação interna e externamente, a partir de medidas como uma maior integração com a escola pública e com a sociedade civil. A autonomia da universidade é vista como peça-chave neste novo processo de legitimação. Ele destaca a necessidade de um alto grau de responsabilidade social nas ações das IES a fim de cumprirem com o papel que a sociedade lhes reserva. Ela deve buscar novas formas de institucionalidade, atuar em rede. a nova institucionalidade deve ter por objetivo o aprofundamento da democracia interna e externa da universidade. SANTOS propugna que

o apelo à democratização externa provém das forças sociais progressistas que estão por detrás das transformações que estão a ocorrer na passagem do modelo universitário para o modelo pluriversitário; provém sobretudo de grupos historicamente excluídos que reivindicam hoje a democratização da universidade pública. O modelo pluriversitário, ao assumir a contextualização do conhecimento e a participação dos cidadãos ou comunidades enquanto utilizadores e mesmo co-produtores de conhecimento, leva a que essa contextualização e participação sejam sujeitas a regras que tornem transparentes as relações entre a universidade e o seu meio social e legitimem as decisões tomadas no seu âmbito(...)

A necessidade de uma nova institucionalidade de democracia externa é fundamental para tornar transparentes, mensuráveis, reguláveis e compatíveis as pressões sociais sobre as funções da universidade. E sobretudo para as debater no espaço público da universidade e torná-las objecto de decisões democráticas. Esta

⁵ Congresso chileno ampliou recentemente o acesso gratuito dos alunos mais pobres à educação superior. Ver em <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2015/12/24/chile-aprova-gratuidade-no-ensino-superior.htm>>

é uma das vias de democracia participativa para o novo patamar de legitimidade da universidade pública (idem, 192).

Fica claro no texto acima, o desejo do autor em evitar, digamos assim, a conversão das IES em meros instrumentos do mercado. Todavia, ao defender uma nova institucionalidade para elas, no sentido de se tornarem transparentes, mensuráveis, reguláveis e compatíveis às pressões sociais sobre suas funções, ele propõe mudanças que apontam para o fim do comodismo e a superação do modelo atual por um novo, muito próximo ao conceito de responsabilização, uma das bases da mentalidade gerencial/contratual. Estamos aqui querendo incluir Boaventura Santos e outros autores críticos da ordem neoliberal como membros das correntes gerencialistas? De forma alguma, apenas observamos a existência de uma interface entre as diferentes abordagens, que reside exatamente na ideia de que a universidade pública precisa romper com a lógica fechada, elitista e burocrática que as regem, mostrando que ela tem contas a prestar aos cidadãos-contribuintes.

Considerações finais

O que pretendemos neste texto até aqui foi identificar as características do novo modelo de Estado que ganha força no Brasil e que se desenvolve há seis gestões no âmbito federal (com diferentes, e importantes, nuances) e que se espalha nas demais esferas do poder executivo, sob o comando de diferentes partidos e correntes políticas, refletindo tendências internacionais.

Melhorar a gestão não é remédio para todos os males da educação. Temos problemas graves na área do financiamento que, por sinal, melhorou nos últimos anos, superando 5% do Produto Interno Bruto – PIB e alcançando a média dos países desenvolvidos, embora ainda esteja longe do previsto no II Plano Nacional de Educação – PNE que aponta para um patamar de 10%. Evoluir mais no financiamento será fundamental, porém não necessariamente assegurará o salto de qualidade na educação brasileira, pois é preciso também investir melhor (melhorando a administração da educação).

Precisamos profissionalizar mais a gestão pública, melhorando suas práticas de governança, rompendo com os traços ainda resistentes da tradição patrimonialista e com o Estado burocrático. Incorporar os conceitos mais avançados da ciência da gestão pública ajudará na melhoria do funcionamento das universidades, aprimorando a qualidade dos produtos oferecidos, melhorando a produtividade, buscando resultados e mais responsabilidade dos funcionários. Conceitos como o de transparência, de participação e de negociação são fundamentais para constituir um novo ambiente de trabalho, com uma melhor gestão de recursos financeiros, materiais e humanos e, conseqüentemente, uma política mais eficiente de gestão e produção do conhecimento. É evidente que não se trata de trazer às IES a lógica da indústria, cujo produto final não é intangível como o

produzido por nós: conhecimento, aprendizagem. A lógica do espaço educacional é outra, especialmente na escola pública. Além disso, educação prescinde de diálogo.

A universidade estatal possui uma responsabilidade social, especialmente em um país como o nosso, marcado por profundas desigualdades. Ela tem que produzir conhecimento que contribua para a geração de desenvolvimento econômico e humano, interagindo com a sociedade em suas diferentes esferas. É este o compromisso social que deve reger as IES e não o privatismo e o corporativismo.

4. Referências

BRASIL. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Da concepção à Regulamentação. 4ª edição. Brasília, Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

BRASIL. Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE. 1996. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/maré/planodiretor/planodiretor.pdf>.

CARNOY, Martin. Mundialização e Reforma da Educação: o que os planejadores devem saber. Brasília, Unesco, 2002.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; PEREIRA, Rafael Lacerda de Alencar. Contratualização do Ensino Superior: um estudo à luz da nova gestão pública. Actia Scientiarum, Maringá, v. 36, n. 2, p. 287-296, July-Dec., 2014.

CHAVES, Véra Lúcia Jacob; MENDES, Odete da Cruz. O contrato de gestão na reforma da educação superior pública. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/352.pdf . Acesso em 30/12/2015.

COSTIN, Cláudia. Administração Pública. Rio de Janeiro, Elsevier, 2010.

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.

DANTAS, Éder. SOUSA JUNIOR, Luiz de. Na Contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior (in) SOUSA JUNIOR, Luiz de (org). Política, Financiamento e Gestão Educacional. João Pessoa, Ideia, 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

GIDDENS, Anthony. A Terceira Via – Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro, Record, 1999.

GIDDENS, Anthony. O debate global sobre a terceira via. São Paulo, UNESP, 2007.

JEZINE, Edineide; CHAVES, Véra Lúcia Jacob & CABRITO, Belmiro Gil. O acesso ao ensino superior no contexto da globalização. Os casos do Brasil e de Portugal. **Revista Lusófona de Educação**, n. 18, vol. 18, 2011. Disponível em <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/2563>

Ministério da Educação – MEC. Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. Brasília, 2012.

- OLIVEIRA, Gabriela de Abreu. A compatibilidade dos princípios e modelo de estado que subjazem ao SUS e a EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Porto Alegre, 2014. Disponível em <http://repositorio.pucrs.br:8080/dspace/handle/10923/5849>. Acesso em 01/11/2015.
- PALHARES, Dário; CUNHA, Antônio Carlos Rodrigues da. Reflexões bioéticas sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH. *rev.latinoam.bioet.* / ISSN 1657-4702 / Volumen 14 / Número 1 / Edición 26 / Páginas 122-129 / 2014.
- PARO, Vitor Henrique. Administração Escolar – Introdução Crítica. 16ª edição. São Paulo, Cortez, 1996.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser & SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª edição. Rio de Janeiro, FGV, 2006.
- SANDER, Beno, Administração da Educação no Brasil – Genealogia do Conhecimento. Brasília, Liber Livros, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade do Século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 23, 2005, 137-202.
- SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.
- TEIXEIRA, Hélio Janny & SANTANA, Solange M. Remodelando a Gestão Pública – Uma Revisão dos Princípios e Sistemas de Planejamento, Controle e Avaliação de Desempenho. São Paulo, Edgar Blucher, 1995.
- TROSA, Sylvie. Gestão Pública por Resultados – Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro/Brasília, Revan/ENAP, 2010.
- VERHINE, Robert. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.