



XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI

Mar del Plata – Argentina

2, 3 e 4 de dezembro de 2015

ISBN: 978-85-68618-01-1

DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA NO SÉCULO XXI

MOEMA MIRANDA DE SIQUEIRA

UFMG

moemams@uol.com.br

Resumo:

A relação da educação de todos os níveis com a soberania política e a competitividade dos países coloca as decisões de sua gestão como um dos maiores desafios deste milênio. Se as mudanças tecnológicas contínuas e crescentes tornam o conhecimento obsoleto com grande velocidade, as possibilidades de aquisição do saber fora das salas de aula criam situações novas a serem gerenciadas. No novo quadro, a melhoria da qualidade de vida das populações, a responsabilidade ambiental e a busca do progresso econômico devem ser objetivos essenciais de todos os países. Este artigo procura sistematizar alguns desses desafios, comuns à maioria das nações, particularizando alguns aspectos para o caso brasileiro. São analisados condicionantes macroeconômicos e dados estatísticos das mudanças mais relevantes na formação universitária do Brasil nos anos recentes, enfatizando a expansão da oferta e da demanda e suas implicações na qualidade e no trabalho docente. A regulação e o corporativismo são analisados como desafios que influenciam a qualidade do ensino, da pesquisa e da pós-graduação.

Palavras Chave: Mudanças na Universidade Contemporânea; Gestão Universitária; Desafios da Gestão Universitária.

Impactos das Mudanças do Conhecimento e do Trabalho na Universidade.

Nas mudanças sociais, características do mundo contemporâneo, destacam-se aquelas relacionadas ao dinamismo do conhecimento e do trabalho e suas influências diretas sobre a Universidade. Hoje, as possibilidades efetivas do conhecimento fazem com que o saber não seja apenas dependente do acesso aos bancos acadêmicos, mas também de condições estruturais múltiplas, tornando ultrapassada a ideia da Universidade como núcleo histórico-produtivo, controlador exclusivo do saber e da sociedade. Nessa nova realidade, as oportunidades concretas de inclusão digital tem papel decisivo.

No entanto, novos desafios se apresentam e são discutidos em reuniões internacionais, como a realizada em 2007, pela UNESCO¹. A melhoria da qualidade de vida das comunidades, a responsabilidade ambiental e a busca do progresso econômico são pilares da sustentabilidade. E a ciência, a investigação e a educação superior são elementos fundamentais para tais condições (Dibberun; Gazzola; De Petris; Vessuri, 2007). As possibilidades de obtenção de informações cada vez mais rápidas, de todos os rincões do mundo, confirmando a ideia de aldeia global, geram o risco de soluções globais superpondo-se a demandas locais e aos interesses nacionais. As sociedades necessitam continuar aprendendo e as organizações têm de se tornar cada vez mais complexas para abarcar os aspectos sociais, políticos e econômicos envolvidos na nova realidade. O binômio da globalidade vis-à-vis à localidade envolve a integração/oposição do poder, da organização, da criação cultural. O local se põe vis-à-vis à formação de grandes centros de influência, não apenas econômica, política e cultural, mas também teórica, tecnológica, pedagógica. O desafio é honrar nossa tradição intelectual, abordar temas relevantes para nosso tempo e espaço, interagir na sociedade como profissionais e cidadãos preocupados com nosso contexto de vida e trabalho, incorporar traços de nossa identidade cultural como produtores de conhecimento. Não se trata de adotar um nacionalismo ingênuo, nem o isolamento com relação ao que se realiza no restante do mundo. O que se pretende é problematizar onde está o centro em torno do qual nos organizamos e produzimos.

No caso das universidades, o risco é serem levadas a reproduzirem currículos de ensino, teorias e métodos de pesquisa, modelos e práticas dos “centros de referência”, mantidos como ideal de qualidade.

A Universidade do século XXI deverá elaborar formas gerenciais que melhorem seu desempenho em todos os aspectos – financeiro, pedagógico e principalmente no seu relacionamento com a sociedade – e superar os resquícios medievais das “corporações de ofícios”, viabilizando estruturas de poder mais abertas à renovação. A afirmação de que “a ciência tem disciplinas, a universidade tem departamentos, o governo tem setores, porém a realidade tem problemas”, atribuída a Carlos Matus e citado por Almeida Filho(2000), reflete bem a dificuldade da Universidade atual de contribuir para a solução dos problemas da realidade.

Papel da Universidade na Sociedade Contemporânea.

No quadro de mudanças tecnológicas contínuas e crescentes acima analisado, a disseminação da educação superior é considerada condição indispensável à soberania das nações e garantia de um desenvolvimento sustentável. É papel fundamental da Universidade participar dessas decisões, superando a visão simplista de uma eficiente “agência de emprego”. Para tanto, deve compatibilizar sua autonomia cognitiva, sua responsabilidade social e valores culturais com interesses políticos e econômicos, evitando o risco da “comercialização do ensino”(Bok, 2003). É também sua responsabilidade prover as capacidades que este desenvolvimento requer, produzindo simultaneamente o treinamento profissional (ensinar), a capacidade para buscar e produzir conhecimento (pesquisar) e a formação de cidadãos (educar).

O relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico-OCDE² sobre a universidade do novo milênio privilegia a preparação ampla para uma grande variedade de condições imprevisíveis, em detrimento de um treinamento específico para tarefas que podem até desaparecer nos próximos anos. Exige que as verdadeiras universidades atendam ao “dízimo da complexidade”, reservando pelo menos 10% de sua carga horária a disciplinas de formação geral e humanística, com caráter interdisciplinar, ocupando-se de questões que extrapolem as fronteiras da especialização restrita, de forma a abarcar temas de caráter mais universal. Segundo Morin(2001), uma das tarefas principais da educação do futuro é garantir que o conhecimento consiga apreender problemas globais e fundamentais para neles serem inseridos os conhecimentos parciais e locais.

É obrigação da Universidade nesta nova era recuperar os valores humanos e agregar sua contribuição ao avanço do conhecimento. A luta contra os preconceitos de todas as naturezas – de cor, sexo, raça, religião...- é outro grande desafio atual para as universidades. Todos possuímos uma mesma essência unificadora em torno da qual existem as diversas vocações, profissões e tarefas. Para a construção de um futuro mais civilizado, a promoção da tolerância e a inclusão das diferenças envolvem os princípios de convivência, do não-preconceito e da solidariedade em todas as relações sociais. São elas que devem presidir os ordenamentos das universidades, desde a definição da missão, passando pelo projeto pedagógico, pelos planos de ensino, o desenvolvimento das atividades e o processo de avaliação.

Isto supõe partir-se do princípio da democracia como ideal absoluto e lutar por um equilíbrio adequado entre liberdade e autoridade, promovendo a participação crescente da sociedade e a garantia dos direitos humanos. A contingência ecológica deve ainda ser prioridade e seus desafios tecnológicos uma responsabilidade social, mantendo o caráter público mesmo nas instituições privadas.

Pesquisa Relevante

A Universidade possui como uma de suas especificidades a construção e a produção do conhecimento. Dessa forma, sua pesquisa deve objetivar responder às necessidades sociais prioritárias, atendendo a problemas cujas soluções sejam fundamentais para o desenvolvimento do país, da região, e para o aumento do bem-estar da população.

Essa perspectiva corresponde ao conceito de investigação estratégica das universidades inovadoras que é um conceito mais complexo e multideterminado, que compreende uma perspectiva humanista e um saber profundo, incluindo não só saber o que e como, mas saber ser pessoa num mundo complexo, cambiante e competitivo.

Isto obriga a se adequar a outra perspectiva, que mede a qualidade do processo educativo pela utilidade social do conhecimento produzido e distribuído pela instituição.

As universidades devem se comprometer em resolver problemas concretos, desenvolver tecnologias fundamentais, promover a geração e transferência de novos conhecimentos. Embora os avanços do conhecimento e as mudanças tecnológicas estejam influenciando todos os setores e atividades humanas, algumas áreas ocuparam nos últimos anos – e tudo leva a crer que continuarão a ocupar – posição de destaque nos progressos científicos tecnológicos e, conseqüentemente, nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Os indicadores de impacto medidos pelas publicações mais lidas e citadas no meio acadêmico mundial confirmam essa posição. É o caso da biotecnologia, da informática, dos sistemas de comunicação e de energia. O comércio eletrônico, por exemplo, cresce a taxas superiores a 15% ao ano, não havendo prognóstico de decréscimo nos próximos anos. Mesmo o mercado desses setores sendo altamente instável e dinâmico, o avanço nessas áreas, como o das telecomunicações, requer a continuidade de pesquisas e uma gama variada de profissionais qualificados. Há outras áreas que dependem de variáveis circunstanciais, como foi o caso da abertura do setor petrolífero no Brasil. Há uma demanda para a gestão do meio ambiente, em

seus múltiplos e interdisciplinares aspectos, especialmente a questão energética, um dos mais inquietantes problemas, intimamente associados à crescente deterioração das condições ambientais e ao uso irresponsável dos recursos naturais.

Educação de Massa X Educação Seletiva

A educação individual, além de direito fundamental e de inclusão social, é reconhecida como investimento produtivo. Mesmo os críticos mais ferozes da ênfase à educação na “sociedade do conhecimento”, questionando os gastos exorbitantes em educação superior (Wolf, 2002) reconhecem sua validade. Dados empíricos mostram que um ano a mais de escolaridade resulta, em média, em um incremento de 10% na renda de uma pessoa e, em termos populacionais, em ganhos de 8 a 10% na economia de um país (Ioschpe, 2004).

Trabalhos do Instituto de Pesquisas Aplicadas -IPEA comprovam que, no Brasil, há uma relação diretamente proporcional entre a quantidade de anos de estudo e as chances de se conseguir um emprego ou manter uma carreira, e cada etapa de formação corresponde a um aumento de 50% sobre a remuneração anterior; um diploma representa em média 128% a mais de compensação em relação a quem se formou apenas no ensino médio; e quem completa um curso de pós-graduação possui chances de receber 66% a mais do que aquele que cursou apenas a graduação.

A ligação cada vez mais tênue entre o trabalho e o emprego faz com que a formação se torne um investimento mais pessoal do que apenas uma condição necessária para um emprego específico. Sobrepondo competências e habilidades específicas, a “sociedade da informação” exige, dos profissionais, raciocínio lógico, desenvolvendo a habilidade para relacionar causas e efeitos, antecedentes e consequentes; capacidade de análise, de interpretação de dados, de identificação e compreensão das variáveis mais relevantes da realidade mutante; e, criatividade e iniciativa para propor soluções aos problemas desse ambiente incerto, formando pessoas para o enfrentamento de crises e de mudanças, não apenas aprender a aprender, mas também a desaprender o que não é mais importante.

No Seminário Internacional Universidade XXI, no final de 2003, houve a defesa desse modelo, considerado o mais adequado aos desafios do novo século e capaz de superar a “Velha Universidade” que, segundo a *Carta aos Jovens de Todo o Mundo*, “não dá conta do nosso Novo Mundo, não respeita as verdades produzidas fora de suas paredes e está presa a disciplinas compactadas e pré-formatadas, incapazes de lidar com o dinamismo e a complexidade dos tempos de hoje”(IESAL,2003)

Exige-se que a universidade utilize uma linguagem menos *interna corporis*, estando receptiva a outras linguagens e sabendo se comunicar com um público não constituído apenas de acadêmicos. O mito da “torre de marfim” é aplicado ao pretensol isolamento da universidade da realidade concreta e a ligação indissociável entre atividades de ensino, pesquisa e extensão reféns de um processo burocrático incontrollável, decorrente das estruturas piramidais das instituições de ensino superior, enquanto nos setores mais dinâmicos da sociedade vigoram formas mais flexíveis, mais abertas e mais horizontais (Botomé, 1995).

Modelos recentes e mais articulados começam a experimentar alternativas integradas, a partir de projetos pedagógicos inovadores, introduzindo o aluno mais cedo em práticas investigativas e extensionistas que compõem os planos de ensino de forma interdisciplinar.

Mudanças na Educação Superior no Brasil

A revolução digital não atenuou a expansão significativa do mercado de ensino superior em todo o mundo. Com o reforço de documentos oficiais de governos e de organismos internacionais – como a UNESCO – sobre o valor da disseminação da educação de terceiro grau como condição para o desenvolvimento sustentado de qualquer país, o modelo americano – descentralizado e mais permeável à influência ambiental – estimulou um

crescimento impressionante do sistema no fim do último milênio. Atingiu múltiplos aspectos: número de instituições; tipos de titulação: licenciatura plena, licenciatura curta e sequencial; modos de oferta: à distância, intensivos, diurnos, noturnos; e cobertura geográfica.

Em relação à oferta, as estatísticas brasileiras comprovam que o ensino superior teve em passado recente uma fase de crescimento acelerado. Nos primeiros anos deste século, a matrícula nos cursos de graduação apresentou uma taxa média de expansão anual significativa e, acompanhando a tendência internacional, aumentou sua oferta em 8 a 10% anualmente, e diversificou o corpo estudantil, que se tornou mais heterogêneo, mais velho, com maior porcentagem dos que trabalham e com altas taxas de abandono. Em 2012 atingiu o índice de 28,7% da população entre 18 e 24 anos matriculados em universidades e em torno de 15% encontra-se na idade teoricamente adequada para cursar esse nível de ensino. (IBGE, 2012). O *Reuni* (Decreto de 24/04/2007) teve por objetivo ampliar o acesso ao ensino superior nas instituições públicas, aumentando as vagas nos cursos de graduação e na oferta de cursos noturnos, além de inovações pedagógicas e combate à evasão. Entretanto, esse índice ainda não conseguiu posicionar o país em patamares similares aos de alguns países latino-americanos, como a Argentina e o Chile, que possuem 40% e 30% respectivamente.

Nessa expansão, o papel das instituições privadas foi expressivo, atingindo, em 2012, 87,4 % do número total. Entre 1994 e 1998, o número de alunos matriculados no ensino público cresceu 16,5%, enquanto no ensino privado esse aumento atingiu 36%, elevando a participação desse segmento no ensino superior de 58% para 62%, observando-se ainda grande concentração regional, quase a metade (48,6%) localizando-se na região sudeste (MEC/Inep). No entanto, observou-se uma tendência de descentralização da oferta, mais acentuada nos anos recentes, com a criação de novos *campi* no interior e impactos positivos, como elevação da renda e mudanças sociais e culturais. Se as metrópoles continuam mantendo importantes fatores multiplicadores de atração para as instituições de ensino – como a concentração populacional, oferta de professores titulados e recursos culturais –, existem também significativas variáveis que apontam para a pertinência da descentralização da oferta, como as múltiplas possibilidades de parcerias com o setor público e privado, local e regional, e a maior segurança das cidades menores. Alguns dos impactos da interiorização do ensino superior são a criação de emprego e de renda – com valores salariais médios acima das preexistentes, afetando o nível e o padrão de consumo – e a indução de mudanças sociais e culturais. As instituições privadas foram as maiores responsáveis por esse fluxo direcionado ao interior, mas, recentemente, as IES públicas também reforçaram esse movimento. A USP, por exemplo, vem abrindo novos *campi* no interior de São Paulo.

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade desse nível de escolaridade.

A partir de 2009 passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior. Foram implementadas mudanças no Enem que contribuem para a democratização das oportunidades de acesso às vagas oferecidas por Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), para a mobilidade acadêmica e para induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio. Respeitando a autonomia das universidades, a utilização dos resultados do Enem para acesso ao ensino superior pode ocorrer como fase única de seleção ou combinado com seus processos seletivos próprios.

No quadro da oferta e demanda da educação superior no Brasil, outro problema constatado é do número significativo de vagas ociosas, provavelmente influenciado pela dificuldade dos alunos arcarem com as mensalidades das instituições privadas. Embora o preço possa não ser o fator mais relevante na competição pela demanda de ensino superior, sem dúvida representa variável importante num país que apresenta baixa renda média anual. Alternativas para o preenchimento dessas vagas são o ProUni e o FIES – programas do governo federal que,

desde 2005, garantem bolsas de estudos, integrais e parciais(50%), a estudantes brasileiros carentes, sem diploma de ensino superior, egressos de escolas públicas, em instituições privadas de educação superior.

O FIES – Fundo de Financiamento Estudantil, criado pela Lei 10.260/2001, financia a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos. Em 2010, adquiriu novo formato, passando a taxa de juros a ser de 3,4% a.a., o período de carência de 18 meses e o de amortização de 3 X o período de duração regular do curso + 12 meses. O percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições são de fluxo contínuo. A partir do 2º semestre de 2015, foram feitas novas correções no programa, passando a taxa de juros para 6,5% a.a. com o objetivo de contribuir para a sustentabilidade do programa e de realinhá-lo às condições do cenário econômico e às necessidades do ajuste fiscal.

Assim, com a recente crise econômica, mesmo com declarações tranquilizadoras do governo, receia-se que os cortes nas despesas públicas afetem de maneira negativa todos esses programas.

Profissionais para o Mercado X Produtores de Conhecimento: Desafio a Vencer

Conforme discutido em item anterior, avanços teóricos e políticos permitem vislumbrar uma tendência de superação da antiga dicotomia entre a opção de formar profissionais para o mercado – centrado na transmissão de conhecimentos – e a capacitação dos alunos para a busca e produção de conhecimentos. As críticas de Bloom (1987) sobre a crise social e política do último século, vista como crise intelectual com raízes no culto à alta tecnologia e desprezo pelos autores clássicos, devem ser consideradas, mas buscando alternativas que garantam a sobrevivência das duas opções. Isto não se dá sem conflitos e desafios constantes, inerentes a todo processo de mudança.

Uma visão mais moderna são as parcerias, sob diversas formas, entre a universidade e todos os tipos de organizações sociais, incluindo as empresas. Se a aversão de setores acadêmicos de considerar o ensino universitário como um produto comercializável pode ser considerada uma “defesa cega de interesses corporativos”, o mesmo pode ser dito da recusa em se admitir um diferencial da universidade em relação a outras agências sociais. Hoje é possível adotar um modelo de ensino voltado para desenvolver capacidades de busca do conhecimento, de formação de habilidades que atendam a demandas do mercado e de desenvolvimento de valores éticos e compromisso social, configurando o padrão de uma verdadeira Universidade. Para tanto, a Universidade não pode prescindir do estabelecimento de regras claras e de rígidos limites de independência em relação às empresas, imprescindíveis para que sua liberdade de pensamento e de criação não seja violada. O bom êxito de uma universidade reside justamente em sua habilidade para vencer o desafio de compatibilizar a sua autonomia cognitiva, sua responsabilidade social e valores culturais com interesses políticos e econômicos, evitando o risco da “comercialização do ensino”.

A Universidade deve atender a problemas cujas soluções sejam fundamentais para o desenvolvimento do país, da região, e para o aumento do bem-estar da população. Deve se comprometer em resolver problemas concretos, desenvolver tecnologias fundamentais, promover a geração e transferência de novos conhecimentos. A qualidade do processo educativo é medida pela utilidade social do conhecimento produzido e distribuído pela instituição.

A colaboração entre a universidade e o setor produtivo no Brasil ainda é tímida. Enquanto nos Estados Unidos 72% dos pesquisadores trabalham em empresas, em nosso país essa proporção é de apenas 11%. Os pesquisadores das áreas das ciências aplicadas necessitam de parcerias com o setor produtivo para transformar suas ideias em avanços tecnológicos, seja para a indústria ou para produtos e serviços que podem melhorar a vida da população. A

Embraer é um exemplo frequentemente citado nesse tipo de parceria, por envolver investimentos em educação, ciência e tecnologia. A empresa priorizou a formação de seu corpo de engenheiros e técnicos ao montar uma escola de engenharia aeronáutica e um centro de pesquisas em tecnologias aeronáuticas

Segundo documentos do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), há ênfase na pesquisa regional e planejamento municipal em institutos ou agências de diferentes naturezas, sendo a gestão pública e da informação um espaço privilegiado, assim como os pequenos e médios negócios, especialmente por sua capacidade multiplicadora de geração de emprego e renda. No enfoque das especializações se destaca o comércio internacional, o comércio exterior, de saúde, o hospitalar, assim como o terceiro setor, que necessita cada vez mais de profissionais e voluntários competentes. Também há espaço em qualquer área para o empreendedor, e o ramo da construção civil e pesada, assim como outras atividades voltadas para a infraestrutura, são apresentados pelos analistas como condicionados à taxa de crescimento do país. O turismo é outra área que tem sido privilegiada em todo o mundo – inclusive também como alternativa à criação de emprego e renda, e à recuperação de áreas degradadas – em todas suas vertentes e novas especializações: de lazer, negócios, ecológico e saúde.

O Desafio da Qualidade: o caso da Medicina

Outra relevante questão que a expansão envolve é a da qualidade. Alguns cursos, por suas características e complexidade, exigem maiores cuidados e investimentos para uma adequada formação universitária. Um desses é indiscutivelmente o curso de Medicina. Embora os questionamentos das entidades profissionais da área possam envolver preocupações corporativas, sem sombra de dúvida o crescimento desordenado de escolas médicas, mesmo frente à proclamada insuficiência de médicos no país, não contribui para a melhoria do atendimento à população.

Ao elaborar a Radiografia das Escolas Médicas do Brasil (CFM, 2015), o Conselho Federal de Medicina levou em consideração os números mais recentes (disponíveis de maio a julho de 2015) das seguintes bases: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), Sala de Apoio à Gestão Estratégica (Sage) do Ministério da Saúde, Sistema de Informação da Atenção Básica (Siab) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também foram analisadas como fontes: Diário Oficial da União, documentos do Ministério da Educação (MEC) e sites especializados, como o *Escolas Médicas do Brasil*.

Do início de 2003 a 2015, a quantidade de cursos particulares de Medicina no Brasil mais do que dobrou em relação ao ritmo de abertura de estabelecimentos públicos. O número de escolas privadas passou de 64 para 154, enquanto no mesmo período as unidades de gestão estatal subiram de 62 para 103. Em números totais, o volume de escolas médicas no Brasil também mais que dobrou. O volume saltou de 126 cursos (públicos e privados, grupo no qual estão inseridas instituições classificadas como municipais mas que cobram mensalidades de seus alunos) para os atuais 257, que respondem pelo preparo de 23 mil novos médicos todos os anos. Além desses, 36 municípios já foram autorizados a receber novos cursos de medicina, após um processo de seleção coordenado pelo Governo. Se todos passarem efetivamente a funcionar, o País contará com 293 escolas até o fim de 2016 e existe outro edital em aberto com chamamento para outros 22 municípios, o que pode elevar o número de escolas médicas para 315.

Do total de 257 cursos em atividade no país, 69% estão nas Regiões Sudeste e Nordeste. As escolas estão distribuídas em 158 cidades brasileiras, sendo que a maioria (55%) dos cursos tem sede em apenas 45 municípios. Os estados de São Paulo e Minas Gerais concentram um terço das instituições. Entre as particulares, as mensalidades chegam a R\$ 11.706,15, com uma média de R\$ 5.406,91.

Para o CFM, a maioria desses novos projetos não atende às necessidades atuais, às diretrizes curriculares e aos pressupostos mínimos para a formação dos médicos. “Infelizmente, o que temos visto são faculdades desqualificadas, com corpo docente despreparado, algumas não possuem nem hospital-escola. Isso resultará em médicos mal formados, o que compromete a qualidade do atendimento”, denuncia o presidente do CFM, Carlos Vital Tavares Corrêa Lima.

Dos 42 municípios que receberam escolas médicas de 2013 a julho de 2015, 60% (25) não atendem ao critério de cinco leitos do Sistema Único de Saúde (SUS) para cada aluno de medicina matriculado. Este balizador está previsto em diretrizes do Ministério da Educação que estabelece regras para a abertura de escolas médicas, como a existência de leitos SUS e de equipes de atenção básica em quantidade menor ou igual a três por cada estudante. Além disso, 42% (18) desses municípios também não têm Equipes de Saúde da Família (ESF) em quantidade suficiente para acolher os alunos dentro do processo de ensino-aprendizagem. Em Minas Gerais (GO), por exemplo, onde foi autorizado um dos mais recentes cursos de Medicina no país, são mais de 20 alunos para cada uma das 10 equipes cadastradas (o parâmetro recomendado estabelece o máximo de três alunos para cada equipe).

“Os números mostram que as regras não estão sendo cumpridas. O governo deveria ter sido mais rigoroso na abertura dessas escolas e na fiscalização das que já existem”, avalia o coordenador da Comissão de Ensino Médico do CFM, Lúcio Flávio Gonzaga. Se os critérios das Portarias nº 2/2013 e 13/2013 fossem aplicados nas atuais escolas médicas, elas estariam localizadas em 24 Regiões de Saúde que não disponibilizariam de leitos em números suficientes. Em cinco dessas regiões também não haveria equipes de atenção básica em número necessário.

O CFM denuncia ainda que, em fevereiro de 2013, quando anunciou a Portaria com regras para a abertura de faculdades de medicina, o então ministro da Educação, Aloizio Mercadante, anunciou que estava fechando o “balcão de negócios” que, até então, existiria para a abertura de escolas médicas. Pela Portaria, só seriam abertas novas escolas se fossem atendidas exigências como as de número de leitos e de equipes de saúde da família-ESF. Os parâmetros constantes na Portaria 2/2013 valeriam para os estabelecimentos que tivessem protocolados os pedidos de abertura de curso até 31 de janeiro de 2013.

Mas, com a Lei do Mais Médicos (12.871/13), a partir de julho de 2013 foram estabelecidas novas regras pela Portaria 13/2013, mas manteve os mesmos critérios quanto ao número de leitos e de ESF. A mudança estava na pré-seleção dos municípios aptos a receber escolas médicas, que passaram a ser escolhidos por meio de editais. Na época, o coordenador do site *Escolas Médicas* e professor da Universidade Federal do Paraná, Antônio Celso Nassif previu dificuldades no cumprimento das regras, o que de fato ocorreu. Diante do impasse, o Governo mudou os critérios, publicando a Portaria 5/2015, que deu um caráter subjetivo às exigências contidas nas normas anteriores.

De acordo com levantamento do CFM, se a Portaria 13/2013 fosse aplicada na avaliação dos 36 municípios selecionados recentemente para receber escolas médicas, 20 deles não atenderiam o critério de alunos versus o número de leitos. E 12 deles não teriam equipes de saúde em número suficiente. Pelo programa Mais Médicos, os municípios selecionados não terão de cumprir os critérios de número de leitos e de equipes de saúde da família, estando mantidos os requisitos para as outras escolas médicas credenciadas de acordo com a Portaria 2/2013. Em relação aos hospitais universitários, há diferenças entre as duas portarias. Enquanto a 2/2013 prevê vínculos com hospitais de ensino, as Portarias 13/13 e 5/15 estabelecem que sejam considerados, também, hospitais “com potencial para ensino”. Além desses requisitos, a última seleção de municípios levou em consideração outros critérios como população – rejeição de cidades com menos de 50 mil habitantes – e localização em “região

com estrutura de saúde e de equipamentos públicos, cenários de atenção na rede e programas de saúde adequados para comportar a oferta de graduação em medicina”.

As regras em vigor, com relação aos hospitais de ensino, preveem que para uma instituição hospitalar qualificar-se como sendo deste tipo deve atender alguns requisitos estruturais, como instalações adequadas, além de disponibilizar um preceptor com carga horária de 20 horas semanais para cada doze alunos de internato, ou três residentes, entre outras regras. É o que está expresso nas portarias interministeriais 2.400/2007 e 285/2015, que tratam da certificação de hospitais de ensino.

Mas a Radiografia das Escolas Médicas do Brasil mostrou, de acordo com os dados disponíveis no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES), que, dentre os 158 municípios que abrigam pelo menos uma das 257 escolas médicas já em funcionamento, menos da metade (69) possui pelo menos um hospital de ensino habilitado pelo Ministério da Saúde.

A falta deste tipo de estrutura fundamental ao processo de ensino-aprendizagem também é escassa entre os 36 municípios selecionados, de acordo com os parâmetros da Lei 12.871/13, para abrigar um curso de Medicina até o fim de 2016. Neste grupo, apenas seis municípios contemplados na última seleção realizada pelo Governo, ou seja 16%, possuem ou estão inseridas em áreas que possuem um hospital de ensino. Nesses casos, na ausência do estabelecimento adequado, se prevê a habilitação de instituições “com potencial”, sem ficar claro quais os critérios norteadores para a escolha. As condições físicas concretas, os condicionantes da demanda, o descumprimento da regra de disponibilidade de cinco leitos para cada estudante, são problemas concretos a serem enfrentados.

O Papel da Pós-Graduação

Nesse contexto, a pós-graduação constitui um segmento essencial, representando uma referência institucional indispensável para a qualificação do ensino superior e para a formação da base de recursos humanos necessária ao fortalecimento do potencial científico-tecnológico das universidades. Os dados disponíveis mostram que é no seu interior que se desenvolve o essencial da atividade da pesquisa científica e tecnológica do país. Os próprios documentos do Ministério da Educação opinam que a dicotomia de formar profissionais *versus* formar pesquisadores nas universidades está superada. Alerta que a opção política por investir na formação pós-graduada de docentes e pesquisadores “não pode se descuidar do atendimento das diversas demandas de formação de profissionais de alto nível oriundas dos distintos mercados não acadêmicos do país” (IV PNPG, 2004)³. O cenário atual, de grandes inovações nos diferentes setores da economia e da sociedade, induz à procura de profissionais altamente especializados, cabendo à pós-graduação, além de produzir docentes e pesquisadores, atender à necessidade de formação desses profissionais.

Reforçando a ideia da vinculação entre ensino e pesquisa de qualidade, havia uma premissa implícita de que a melhoria da pós-graduação acarretaria de forma automática um aperfeiçoamento da graduação. Não há dúvida quanto à sensível melhora na titulação dos docentes que atuam no ensino superior, mas a estrutura de funcionamento da graduação, os projetos pedagógicos e a produção acadêmica não apresentaram mudanças significativas. Constitui um desafio a ser enfrentado a busca de alternativas capazes de “envolver a pós-graduação no desenvolvimento institucional com efetiva articulação com o conjunto das atividades acadêmicas” (IV PNPG)³.

Regulação e Corporativismo

É fundamental pelo menos uma referência à regulação do ensino superior no Brasil. Parece não comportar dúvida a constatação de que o ensino superior brasileiro é fortemente regulado, e há certo consenso social acerca da necessidade dessa regulação, na medida em que o ensino

é considerado um bem social. Embora o principal foco das discussões acerca dos limites dessa regulação diga respeito às instituições públicas de ensino (Instituições Federais de Ensino Superior-IFES), o segmento privado está sujeito a grande parte das normas e controles, além da dependência de financiamento direto ou indireto. Talvez isso explique o mimetismo com que grande parte das instituições de ensino superior não públicas copia as estruturas organizacionais das IFES, mesmo sendo aquelas consideradas responsáveis pelas ineficiências históricas das universidades. E o que não dizer das “normas organizadoras de poder” dos professores (Matos, 2004), de grande valor simbólico, compactuando com as resistências às mudanças? Na comunidade de pares que é a universidade, o poder do professor encontra respaldo em valores culturais, mas principalmente em seu “poder de interpretação”, domínio da linguagem e do conhecimento científico; no “poder do critério”, quando julga, avalia e decreta veredictos frequentemente decisores de destinos e carreiras; no “poder da individualização final do saber”, expressando-se e reforçando-se no cotidiano da sala de aula.

Os recentes processos de avaliação, com todas as suas limitações, tornaram mais sólida a posição de que a universidade – pública e privada – deve prestar contas de seu desempenho à sociedade, contribuindo para vencer o conservadorismo gerencial. Para isso, é importante que os interesses corporativistas não congelem as propostas de mudança, e que o cuidado com a qualidade acadêmica não sirva para encobrir a manutenção dos grupos no poder e os entraves a novos entrantes.

Indaga-se se as associações nacionais de pesquisa e pós-graduação, ao buscarem uma maior interlocução entre os pesquisadores, não tenderiam a fechar ainda mais as áreas. Basta observar as condições estabelecidas nessas entidades para a candidatura a algum cargo de representação para se ter uma ideia da perpetuação dos grupos.

Também as agências de fomento podem estar reforçando a manutenção das estruturas e dos grupos do poder, ao fixarem normas excessivamente rigorosas para concessão de auxílio, impedindo o acesso de grupos emergentes aos apoios. Ou mesmo a exclusividade concedida às instituições públicas de ensino para o atendimento a diversos editais, alijando as universidades confessionais, filantrópicas e privadas da seleção.

As exigências relativas à produção acadêmica dos docentes, inclusive para obtenção das notas classificatórias dos cursos onde trabalham, converteram-se em verdadeiras “camisas de força” geradoras de stress e competição entre os colegas.

As novas normas para publicação nas revistas melhores indexadas, especialmente aquelas relativas às citações, tem sido questionadas por pesquisadores, periódicos e associações profissionais.

Parece indispensável a discussão ampla e democrática sobre critérios de qualidade na Universidade do século XXI, mantendo-se a excelência, mas garantindo-se as especificidades nacionais e locais.

Notas

1-UNESCO- Como órgão das Nações Unidas, as suas prioridades programáticas para o Brasil se definem pela identificação dos desafios conjunturais nos quais a Organização fundamenta seus objetivos estratégicos para cada uma de suas áreas temáticas. O IESAL- Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe é órgão da UNESCO que participa de iniciativas ligadas à educação na área de sua atuação.

2- A OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- é uma organização internacional composta por 34 países que tem como objetivo promover políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e o bem estar social ao redor do mundo. Entre as suas estratégias estão a promoção de fóruns para troca de experiências e busca de soluções comuns entre governos, a análise e comparação de dados para a compreensão dos

fatores envolvidos em mudanças econômicas, sociais e ambientais e o estabelecimento de padrões internacionais para balizar uma extensa gama de atividades humanas, desde a agricultura até a educação. Entre as iniciativas da OCDE na área de educação está o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), um programa de avaliação comparada em três áreas do conhecimento – Leitura, Matemática e Ciências – aplicado em estudantes na faixa dos 15 anos nos países membros da organização e países convidados. Seu objetivo é produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação de modo a subsidiar políticas de melhoria do ensino.

3-O Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 dá continuidade aos cinco anteriores e introduz novas e importantes inflexões. Nele, o horizonte temporal é mais vasto do que o do Plano anterior (PNPG 2005-2010). Aquele que seria o IV Plano, devido a problemas de várias ordens, não chegou a ser implantado como Plano efetivo, mas suas diretrizes e instrumentos pautaram as ações da CAPES de 1996 a 2004. Paralelamente a este Plano, está sendo elaborado o novo Plano Nacional de Educação(PNE), em outras instâncias do MEC e de órgãos do governo, exigindo a coordenação de propostas e atividades. De fato, pela primeira vez, um plano nacional de educação contemplará as propostas de diretrizes e políticas do ensino de pós-graduação, isso porque o PNPG é parte integrante do PNE.

Referências

- ALMEIDA FILHO, N, **Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto**. Revista de Administração Pública, v.34,n.6, p.11-34, nov/dez. 2000
- BLOOM, A. **O declínio da Cultura Ocidental: da crise da universidade à crise da sociedade**. São Paulo, Ed. Best Seller, 1987
- BOTOMÉ, S. **Pesquisa alienada e ensino alienante**. Petrópolis, Vozes, 1995
- BRASIL-MEC/INEP/ **Censo da Educação Superior 2014**. Disponível em<<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 28/08/2015
- BRASIL.Ministério da Educação. **Enem**. 1998
- BRASIL. **Fundo de Financiamento Estudantil-FIES**,. Lei 10.260/2001
- BRASIL. **Programa Universidade para Todos-PROUNI**. Lei 11.096/ 2001
- BRASIL. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI**, Decreto de 24/04/2007
- BRASIL. Diário Oficial da União. **Mais Médicos**. Lei 12871/13
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portarias 2 e 13, 2013
- BRASIL.Ministério da Saúde.Portaria 5, 2015
- CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Radiografia do Ensino Médico**. Boletim on line. Brasília, CFM, 2015
- DIBBERUN, A.; GAZZOLLA, A.L.; DE PIETRIS,M.R.;VESSURI, H. Transformaciones Sociales y Desafios Universitarios en America Latina y el Caribe. **Educación Superior y Sociedad**. Editorial Caracas, 2007
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2014. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>Acesso em 25/08/2015
- IOSCHPE, G.A. **A ignorância custa um mundo**- O valor da educação no desenvolvimento do Brasil. São Paulo, W11, 2004
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS-IPEA. **Boletim Informativo**. n.193, 2/08/2010. Disponível em:<www.ipea.gov.br> Acesso em 12/08/2010
- MATTOS, P.L.C.L. **Réplica: Conservadorismo nas Universidades Federais-O outro lado da resistência à mudança**. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, vol.8, n.02, abr/jun,2004
- MORIN, E. **A religação dos saberes: o desafio do século XXI**. Bertrand Brasil, 2001

OCDE