

## Movimentos na educação superior, no ensino em saúde e na enfermagem

*Movements in high education, in health and nursing education*

*Movimientos en la educación superior, en la enseñanza en salud y en la enfermería*

**Rosa Maria Rodrigues<sup>1</sup>, Sebastião Caldeira<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel, PR

**Submissão:** 15/03/2007

**Aprovação:** 15/09/2008

### RESUMO

Apresentamos dados sobre a educação superior partindo de uma análise do contexto nacional para a educação superior em saúde e enfermagem e as tendências pedagógicas neste campo. Sistematizamos dados sobre a educação superior no Governo Lula, constatando a continuidade e aprofundamento das políticas para a educação superior no Brasil, especialmente no que tange à privatização e a transferência de recursos ao setor privado. Na educação superior em saúde constatamos que a política oficial aponta para a adoção das metodologias inovadoras/ativas; a metodologia da problematização como única forma de propor mudanças curriculares inovadoras e aceitáveis quando se pretende receber o incentivo estatal para as iniciativas de mudança que também são observadas nas experiências de reformas curriculares da enfermagem brasileira.

**Descritores:** Educação Superior; Saúde; Enfermagem.

### ABSTRACT

We present data about the higher education from a review of the national context to particularize the higher education in health and nursing and teaching trends in this field. We systematize data on education in Lula's government, noting the continuity and deepening of politics for higher education in Brazil, especially in regard to privatization and the transfer of resources to the private sector. In higher education in health we found that the official politic points to the adoption of innovative/active methodologies; the methodology of problematization as the only way to propose innovative curricular changes and acceptable when you receive the state incentive for the initiatives of change that are also observed in the experiences of curricular reforms of Brazilian nursing.

**Descriptors:** Higher education; Health; Nursing.

### RESUMEN

Presentamos datos a respecto de la educación superior partiendo de una análisis del contexto nacional para la privatización de la educación superior en salud y en enfermería y las tendencias pedagógicas en este campo. Sistematizamos datos a respecto de la educación superior en el gobierno Lula, evidenciamos la continuidad de profundizar las políticas para la educación superior en Brazil, especialmente en lo que se refiere a la privatización y la transferencia de recursos al sector privado. En la educación superior en salud evidenciamos que la política oficial del gobierno señala con respecto a la adopción de metodologías innovadoras/activas, la metodología de la problematización como única forma de proponer cambios de los planes de estudios innovadores y aceptables, cuando si intenta a recibir el incentivo del Estado para las iniciativas de cambios que también se observan en las experiencias de reforma del plan de estudios en la enfermería brasileña.

**Descriptor:** Educación Superior; Salud; Enfermería.

## INTRODUÇÃO

O estudo tem como foco a educação superior no Brasil, em particular as suas características a partir dos anos 2000, dado que a sistematização nos anos anteriores foi objeto de outro estudo<sup>(1)</sup>. Neste espaço, partimos de autores que têm elaborado análises sobre o período para particularizar nossas reflexões para os desdobramentos destas políticas em seus movimentos na especificidade da área da saúde, da enfermagem e das mudanças e tendências pedagógicas identificadas nos últimos anos.

## METODOLOGIA

Trata-se de estudo bibliográfico sintetizando dados sobre a educação com o objetivo de contextualizar a educação superior a partir dos anos 2000; identificar as mudanças na educação para a área da saúde e da enfermagem.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Educação Superior: tendências a partir dos Anos 2000

A educação superior no Brasil, ao longo da década de 1990 aprofundou um processo sistemático de expansão caracterizada pelo aumento exponencial dos cursos privados e diminuição de aporte de recursos às instituições públicas. Neste período histórico foram determinantes, a mudança no papel do Estado se colocando não mais como produtor de serviços públicos dentre eles a educação superior; a oferta de idéias pelas agências financeiras internacionais – em especial o Banco Mundial – indicando que o Estado deveria manter-se central no oferecimento da educação básica secundarizando a educação superior; as mudanças no mundo do trabalho demandando uma outra formação profissional tendo como um de seus pilares a idéia de competência; e, dentro de todo este contexto um amplo movimento de reformulação dos documentos legais acerca da formação profissional dos cursos de graduação em todas as áreas<sup>(1)</sup>.

No campo político-econômico, as mudanças efetuadas faziam parte do que se convencionou chamar de ideário “neoliberal” que, no Brasil iniciou com Fernando Collor de Melo no início dos anos de 1990 e, na figura do presidente Fernando Henrique Cardoso um importante efetivador. Foram em seus dois mandatos que a educação superior aprofundou o processo de mercantilização.

Em 2002 foi eleito o presidente Luis Inácio Lula da Silva, com início do mandato em 2003, após vinte anos de disputa em pleitos eleitorais para alcançar a presidência. Pela sua trajetória histórica autorizava o entendimento de que se tratava de uma candidatura de esquerda que propunha ruptura com a organização capitalista historicamente hegemônica no país. Entretanto, durante toda a década de 1990, o partido dos trabalhadores, legenda do presidente Lula, já apresentava uma “guinada à direita”. Este movimento apresentava os seguintes eixos:

a) eliminação das referências ao socialismo e às lutas antiimperialistas como princípios e objetivos do partido, substituídas pela tentativa de conciliação dos inconciliáveis interesses de classe;

b) burocratização do partido, através da ação dos funcionários contratados que substituíram a militância de base;

c) redução das lutas dos trabalhadores à legalidade burguesa, fazendo com que o objetivo do partido se restringisse à ocupação de cargos no governo através de alianças com setores da burguesia brasileira;

d) aprofundamento, e não apenas continuidade, da agenda neoliberal para o Brasil, especialmente no que se refere ao pagamento da dívida externa e aos acordos com os organismos internacionais do capital<sup>(2)</sup>.

Estas reflexões da autora se enchem de materialidade no início de 2006, quando no dia 16 de janeiro o presidente Lula, em claro tom de candidato à reeleição fez seu primeiro pronunciamento do ano à nação ressaltando a maior distribuição de renda por suas políticas compensatórias mas, enfaticamente, o principal eixo de sua fala foi a quitação dos juros da dívida com o FMI. Assim, coroou seus três primeiros anos de mandato recebendo elogios daquela agência financeira, em função de ter cumprido todos os seus acordos de campanha que, parece foram fundamentais na “decisão das urnas”.

Os motivos que teriam levado ao poder o presidente Lula são analisados por autores, tomando como documentos a carta ao povo brasileiro em que Lula expõe seu plano de governo e outras medidas e manifestações pertinentes. Segundo eles a eleição foi possível pelo compromisso de continuidade dos mesmos padrões político-administrativos adotados pelo governo anterior em relação ao capital financeiro internacional – vistos como pressupostos da governabilidade e do fim da vulnerabilidade externa do país, além da recuperação dos escandalosos índices de desigualdade social. Nenhuma proposta de alteração “revolucionária” das estruturas produtiva, fundiária ou industrial. Ao contrário, a afirmação do compromisso de estrito respeito a contratos e obrigações do país com a comunidade financeira internacional, via o controle do endividamento público, aumento do superávit primário e busca do equilíbrio fiscal<sup>(3)</sup>.

O governo Lula, em suas diretrizes para a educação superior, em especial para as universidades federais aprofundaria o processo de privatização pela aceitação do conceito de público não-estatal que já havia sido proposto em toda a década de 1990, assim como a diversificação das fontes de financiamento<sup>(2)</sup>.

Em estudo comparativo sobre as reformas na educação superior no Chile na China e no Brasil foi identificado que os três países passaram por mudanças em seus sistemas de ensino apesar de suas diferenças “históricas, culturais, políticas, sociais e econômicas”<sup>(4)</sup>. A autora salienta que as referidas mudanças guardam entre si a similaridade de serem afinadas com as propostas do Banco Mundial para a educação de uma forma geral e para a educação superior, em especial. Dentre as semelhanças que pode identificar ela ressaltou a introdução de uma perspectiva de gestão empresarial/de mercado, afetando sobremaneira os objetivos, o comportamento, a administração, a organização, o financiamento, o acesso, os cursos oferecidos, a definição e desenvolvimento das atividades de pesquisa, o referencial de avaliação do ensino superior etc<sup>(4)</sup>.

Ao referir-se ao Brasil considerou que as mudanças ocorreram em um clima de maior abertura política, se relacionado ao caso da China e Chile e que foram introduzidas parceladamente. Na especificidade do caso brasileiro ressalta que o ensino privado existe há muito no país e não foi à toa que o Banco Mundial se referiu ao Brasil como

"exemplo de diversificação". As reformas à Banco Mundial ganharam ímpeto no governo Collor, mais no sentido de cortar verbas, não repor pessoal e começar a atacar a "improdutividade" da universidade pública; foram aprofundadas no governo FHC com a reforma do Estado, o uso de parâmetros de produtividade para a "avaliação" e para a alocação de parte dos recursos para instituições e remuneração dos docentes, a grande ampliação do setor privado, o aprofundamento da "diversificação" com a criação dos centros universitários e dos institutos de formação profissional<sup>(4)</sup>.

De acordo com ela, ainda acentuava a existência de fortes indícios de que a reversão de tais tendências não ocorreria no governo Lula. A autora identificava uma tendência de aprofundamento, uma vez que o que desponta é a maior transferência de recursos públicos para o setor privado via isenção e/ou contratos para execução de projetos/cursos; concorrência entre público e privado por recursos para projetos e serviços; ênfase no ensino mais rápido, se possível *on-line*; defesa da autonomia das Ifes [Instituições federais de educação superior], entendida como captação de recursos; fortalecimento do poder paralelo de fundações privadas; mudança no regime de contratação/plano de carreira dos servidores, que perderiam a dimensão nacional, de servidor/serviço público federal, passando a ter dimensão individual, local, fragmentada por instituição<sup>(4)</sup>.

Assim, o governo Lula além de manter a continuidade do governo anterior implementou ações que aprofundariam as características configuradas anteriormente. Três temas se anteciparam ao projeto de maior amplitude da reforma universitária colocada em debate pelo Governo Lula. O primeiro deles o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior aprovado pela Lei número 10.861 de abril de 2004. O segundo tema foi a questão do acesso à educação superior que se materializou no sistema de cotas contemplado no Projeto de Lei n. 3.672/2004 em que as universidades federais deveriam reservar vagas para alunos provenientes de escola pública e para autodeclarados negros e indígenas. Um terceiro foi o Projeto de Lei n. 3.582/2004 que instituiria o Prouni. O projeto previa o aproveitamento de parte das vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas para o programa por meio de bolsas de estudo parciais ou integrais que seriam concedidas a estudantes considerados pobres, que cursaram o ensino médio em escolas públicas e a professores da rede pública de ensino fundamental sem diploma de nível superior<sup>(5)</sup>.

Um dos argumentos de sustentação da reforma na educação superior seria o de que em toda sua história, a universidade teria privilegiado o acesso das camadas mais favorecidas e que teria acesso impermeável aos mais pobres, em especial negros e indígenas. Argumentação que pode ser problematizada tomando como parâmetro os dados do IBGE que indicam que é possível afirmar que há uma enorme disparidade de acesso ao ensino superior tomando-se em conta a parcela mais rica e a mais pobre da população<sup>(5)</sup>.

Entre os 10% mais ricos da população, 23,4% freqüentam cursos da educação superior, e entre os 40% mais pobres, apenas 4% estão matriculados nesse nível de ensino. Em todas as regiões brasileiras, os dados revelam essa mesma realidade, tendência que se aprofunda nas regiões mais pobres do país. No entanto, se tomarmos os mesmos dados, considerando a distribuição dos estudantes entre instituições públicas e privadas, ver-se-á que

somente 34,4% dos alunos de instituições superiores da rede pública fazem parte dos 10% mais ricos da população e que, quando se trata do sistema privado, esse percentual sobe para 50%. Além disso, a renda familiar dos alunos de universidades públicas no Brasil é menor que a de universitários da rede particular, pois ao passo que a renda média mensal da família de estudantes das instituições públicas é de R\$ 2.433, na rede particular esse valor atinge a média de R\$ 3.236. Por fim, de cada 100 universitários do setor público, 12 estão entre os mais pobres, ao passo que, nas instituições privadas, essa proporção passa para 5 a cada 100 alunos<sup>(5)</sup>.

Diante da necessidade de ampliar o acesso à educação superior, a compra de vagas em instituições privadas foi a alternativa eleita pelo governo Lula que, de acordo com o pronunciamento do próprio presidente de 16 de janeiro de 2006, as vagas do Prouni passavam de 200.000.

A idéia de financiamento parcial ou total para o oferecimento de bolsas na educação superior guarda relação com a histórica renúncia fiscal beneficiária do setor privado<sup>(6)</sup>.

O entendimento deste movimento implica em registrar mudanças na lógica das finanças públicas e na legislação da renúncia fiscal direcionadas às instituições de ensino superior privadas. Ao final de 1990, a exigência para acalantar o mercado financeiro não era mais que o país demonstrasse que estava em boa situação fiscal. Era preciso que o mercado acreditasse que no cenário não haveria possibilidade de calote no pagamento da dívida do país<sup>(6)</sup>.

Este cenário já iniciado com Fernando Henrique Cardoso em 1998 e continuado com o governo Lula manteve aquela credibilidade com o aumento da carga tributária e com a diminuição dos investimentos públicos chegando a se apresentar como o menor na história recente do país. No foco desta diminuição estão os investimentos com saúde e educação e, dentre esta, a educação superior.

A renúncia fiscal, beneficiária das instituições de educação superior, demonstrada pela autora<sup>(6)</sup> é atitude estatal, desde a década de 1960 o que possibilitou a ampliação do número de vagas na educação superior através do aporte indireto de recursos públicos às instituições privadas com fins lucrativos.

Afirma ainda que os entraves à democratização da educação superior não estão "na ausência de vagas para o ingresso no sistema, mas na escassez de vagas públicas e gratuitas. Estas são insuficientes e inadequadas diante do perfil dos estudantes que concluem o ensino médio. Deste contingente, 63% estudam em escolas públicas no período noturno"<sup>(6)</sup>.

A autora considera que este caminho na direção da expansão do setor privado (matrículas, cursos e instituições) intensificado nos anos de 1970 e que "teve um novo surto expansivo nos anos de 1990, principalmente entre 1998 e 2002, resultou na criação de um número excessivo de vagas que, segundo informações recentes do INEP, é superior ao número de formandos do ensino médio"<sup>(6)</sup>.

A autora mostra que o programa universidade para todos veio na direção de manter acesso a recursos públicos pelo setor privado que se encontrava estagnado dado as dificuldades financeiras das pessoas em honrar com as mensalidades gerando inadimplência/desistência de grande número de estudantes.

Neste contexto o Programa Universidade para Todos (PROUNI)

surge com o discurso de justiça social, tendo como público-alvo os estudantes carentes, cujos critérios de elegibilidade são a renda *per capita* familiar e o estudo em escolas públicas ou privadas na condição de bolsistas. Além disso, o programa estabelece, obrigatoriamente, que parte das bolsas deverá ser direcionada a ações afirmativas aos portadores de deficiência e aos negros e indígenas. A formação de professores de ensino básico da rede pública também consta como prioridade. A intenção é a melhoria da qualificação do magistério, como possíveis impactos positivos na qualidade da aprendizagem<sup>(6)</sup>.

Ela mostra que, se a legislação, em seu início não tinha um caráter de convergência com o setor privado, no seu processo de tramitação foi se aproximando a ele de forma sistemática. É a mesma autora quem afirma que quando se observa de perto a formulação desta política pública<sup>(6)</sup> por meio da evolução do Projeto de Lei, da Medida Provisória até a Lei do Prouni e o decreto que a regulamentou, é possível afirmar que as alterações no texto legal conduziram à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares. A redação final do documento refletiu os interesses privados [...]<sup>(6)</sup>.

O Prouni deveria promover uma "política pública de acesso, mas não de permanência e conclusão do curso, orientando-se por uma concepção assistencialista, nos moldes das recomendações do Banco Mundial, que oferece benefícios e não direitos aos egressos do ensino médio público"<sup>(6)</sup>.

Assim, considera a autora que, em conformidade com a lógica "das finanças públicas, o diagnóstico do aumento de vagas ociosas – no segmento privado –, combinado à procura por ensino superior das camadas de baixa renda, fundamentou a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares em troca da renúncia fiscal"<sup>(6)</sup>. Nesta direção, o Prouni veio em benefício da recuperação financeira das instituições particulares endividadas com alto grau de desistência e de inadimplência.

Outra autora argumentava que o Prouni não implicaria [...] propriamente, uma redução dos recursos estatais destinados à educação superior pública, todavia colocará em curso um mecanismo de realocação de verbas públicas para a iniciativa privada, aquelas até então auferidas com a cobrança fiscal e que deixarão de sê-lo para a compra das vagas no setor educacional privado. Assim, o que está em jogo com esse Programa não é o "afastamento" da ação estatal, senão sua reconfiguração quanto à oferta do ensino superior [...] promovendo um embaralhamento das barreiras entre o público e o privado abrindo espaço para a emergência de uma esfera pública não estatal, uma forma híbrida entre o estatal, o privado e o público<sup>(5)</sup>.

Nesta mesma direção outros autores afirmam que é um programa decorrente do atual paradigma político de oferta, isto é, tem como base as rubricas do orçamento da União, denominado pelos cientistas políticos de *políticas focais*, em contraposição às *políticas universais*. Com características de demandas sociais, essas políticas são reivindicadas pela sociedade civil organizada, com base na cidadania de teor liberal. Essa mudança deve ser posta em relevo, uma vez que altera as relações do indivíduo com a sociedade e desta como Estado Gerencial, produzido em meados dos anos de 1990. Esse programa é um bom exemplo da transformação na educação superior, que afeta os princípios da democratização das suas instituições e sua própria gestão administrativa, financeira e cultural<sup>(3)</sup>.

A Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação – ANPED, em posicionamento coletivo contrário ao Prouni afirmava que o projeto além de "criar uma nova relação entre o setor público e privado, abrindo espaço para a emergência de uma suposta esfera pública não-estatal, não garante a reivindicada qualidade do ensino superior, além de não contemplar um crescimento articulado entre ensino, pesquisa e extensão"<sup>(7)</sup>.

Os dados sobre o programa ainda estão esparsos o que dificulta análises mais acuradas sobre a temática, entretanto, dadas as condições dos alunos que têm possibilidade de participar do Prouni, haveria uma tendência à evasão e, por conseguinte à não conclusão do curso, seja porque o aluno tem dificuldade em permanecer na instituição por suas inerentes dificuldades financeiras, seja porque adentra a cursos de pouca qualidade o que o desestimula a permanecer no sistema. Em 2006, o total de bolsas totais e parciais do Prouni foi de 138.668 apresentando um crescimento de 24% em relação ao ano de 2005 em que o total de bolsas foi de 112.275<sup>(6)</sup>.

Do ponto de vista da política oficial, este foi o panorama da educação superior no primeiro mandato do presidente Lula (retração da esfera pública, expansão da privada).

Para além disso, outros aspectos intrinsecamente a estes relacionados potencializam a complexidade do cenário. A educação superior hoje é parte dos acordos internacionais na esfera da produção de mercadorias se constituindo em um espaço novo para circulação de produtos dos países centrais aos periféricos.

A importação de modelos pelos países periféricos aos países do Norte é imprescindível para o futuro do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC. Os países do Norte exportarão conhecimento escolar, como ocorre hoje com as patentes! Essa ofensiva, presente também na ALCA, tem como meta edificar um mercado educacional ultramar, sacramentando a heteronomia cultural. Mas o pré-requisito é converter, no plano do imaginário social, a educação da esfera do direito para a esfera do mercado, por isso o uso de um léxico empresarial: excelência, eficiência, gestão por objetivos, clientes e usuários, *empreendedorismo*, produtividade, profissionalização por competências, etc<sup>(8)</sup>.

Outro consenso construído nos últimos anos é o da obsolescência da produção do conhecimento criando outros valores não só no que tange ao comportamento das instituições em relação à pesquisa, mas definindo outras concepções pedagógicas que atingem a relação professor/aluno/conhecimento/formação. A produção do conhecimento nos moldes da universidade mercantilizada se sustenta em que o conhecimento no mundo globalizado é, por certo, algo flutuante e permanentemente ultrapassado pela obsolescência. Todavia, não cabe à universidade correr pragmaticamente atrás dessas mudanças. A sociedade globalizada permanece como sociedade de classes, sujeita a todas as exclusões carregadas pelo capitalismo e não pode ser tomada como uma realidade naturalizada à qual a universidade deve adaptar-se<sup>(5)</sup>.

Há o alerta de que a graduação no contexto da educação superior mercantilizada desvalorizou-se e flexibilizou-se acentuando uma nova identidade da educação superior que eles caracterizam de: "neoprofissional, pragmática, competitiva, submissa como jamais foi aos desígnios da economia e do mercado"<sup>(3)</sup>.

Diante destes dados podemos afirmar que a educação superior manteve as características que embasaram os processos de mudança

ao longo dos anos de 1990, quando se formularam as mudanças na educação superior, desde as de financiamento, gerenciamento até as formulações pedagógicas não implicando, a mudança de governo, em rupturas com o que já estava instituído.

### Movimentos de Mudança nas Práticas de Formação em Saúde

Além dessas ações gerais para a educação superior, ações específicas foram organizadas durante o governo Lula, para a reforma dos cursos de graduação em saúde em todo o país. Sustenta a necessidade de mudança a intenção de reorientar a formação de modo que ela atenda ao Sistema Único de Saúde. Fazem parte destas ações o programa aprender SUS, a Política Nacional de Educação Permanente como estratégia do SUS para o desenvolvimento de trabalhadores para o setor instituída pela Portaria Nº 198/GM/MS e o Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde - Pró-Saúde.

O Aprender SUS foi uma proposta que teve como centro a idéia de integralidade entendida como a transformação das práticas profissionais e “da própria organização do trabalho e estruturada a partir da problematização do processo de trabalho e sua capacidade de dar acolhimento e cuidado às várias dimensões e necessidades em saúde das pessoas, dos coletivos e das populações”<sup>(9)</sup>. O documento ainda afirma que a formação em saúde precisa abandonar o modelo flexneriano de formação e atenção a saúde e que a integralidade deveria ser o “eixo estruturante” das novas propostas de formação, capaz de romper com aquele modelo<sup>(9)</sup>.

A Portaria 198/2004 tratava especificamente da normatização de uma política de educação permanente para o SUS, mas incluía como componente da educação permanente a formação inicial. Esta portaria versou sobre a organização e constituição dos Pólos de Educação Permanente que deveriam ser estruturas aglutinadoras de todas as iniciativas de formação em saúde e que deveriam estar voltadas para a formação de profissionais para o SUS.

O anexo II da Portaria trazia “orientações para a operacionalização da política nacional de educação permanente em saúde como estratégia do SUS para a formação e o desenvolvimento dos trabalhadores para o setor” trabalhava com uma base conceitual da educação permanente e pontuava no item 2.6, que se referia às linhas de apoio aos projetos dos Pólos de Educação Permanente em Saúde para o SUS o incentivo à implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais no ensino de graduação das profissões da saúde. No enfoque que deveria ter os projetos orientados para a formação para o SUS destacamos a adesão aos novos referenciais para a educação superior como se pode ver no trecho abaixo que indica: o desenvolvimento de estratégias para transformações curriculares na graduação das profissões de saúde; **desenvolvimento de currículos integrados**; adoção de **metodologias ativas** de ensino-aprendizagem que possibilitem tomar as práticas e problemas da realidade como mote para a aprendizagem; adoção de metodologias inovadoras de avaliação, diversificação dos cenários de práticas desde o início do curso; trabalho em equipe multiprofissional e transdisciplinar para garantir a integralidade e continuidade da atenção e produção de conhecimentos relevantes para o SUS (grifos nossos)<sup>(10)</sup>.

Em 2005 o Ministério da Saúde lançou, em conjunto com o Ministério da Educação e com o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), um programa de incentivo a

mudanças na formação na área da saúde que teve a denominação de Pró-Saúde (Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em saúde). Este documento apresentava, em uma de suas proposições o que se denomina de “orientação pedagógica” em que estão os pressupostos pedagógicos que são desejáveis para a graduação na área da saúde.

Como o próprio documento do Ministério da Saúde informava, o pró-saúde nasceu a partir das experiências já levadas a efeito em dezenove cursos de medicina que foram denominadas de Promed. A iniciativa de reorientação da formação visava direcioná-la para a atenção básica que, no entendimento dos propositores tem na estratégia de saúde da família sua principal manifestação. Tanto é assim que o programa abarcava os cursos de medicina, enfermagem e odontologia que já estavam inseridos oficialmente na estratégia de saúde da família. O eixo, portanto era incentivar mudanças curriculares que, claramente tenham como principal foco a atenção básica a partir das constatações de que o modelo hegemônico centrado na doença tem encarecido o sistema e que não tem apresentado resolutividade.

O Ministério assumia o papel de indutor das mudanças entendendo que elas não aconteceriam de forma espontânea sem um estímulo efetivo que se materializava na proposta de incentivo financeiro.

Para a consecução do projeto as instituições de ensino superior públicas deveriam elaborar suas propostas obedecendo a três eixos determinados que são: Eixo A: orientação teórica; Eixo B: cenário de práticas; Eixo C: orientação pedagógica. Cada um desses eixos comportava vetores que esclarecem o que deveriam contemplar. Assim no Eixo A, os vetores eram: determinantes de saúde e doença; produção de conhecimentos segundo as necessidades do SUS; pós-graduação e educação permanente. No Eixo B: integração docente assistencial; diversificação dos cenários do processo de ensino; articulação dos serviços universitários com o SUS. No Eixo C: análise crítica da atenção básica; integração ciclo básico/ciclo profissional; mudança metodológica.

Organizavam-se os vetores de cada eixo em três estágios dentro dos quais as escolas que enviassem suas propostas deveriam se encaixar. Estes estágios partiam de uma “situação mais tradicional ou conservadora no estágio 1 até alcançar, no estágio 3, a situação e o objetivo desejados<sup>(11)</sup>”.

Neste momento, nosso foco de atenção será o Eixo 3 que nos informa claramente qual direção pedagógica será abraçada ou que os cursos deveriam assumir caso quisessem ser contemplados com os recursos que seriam aportados, nas situações em que o projeto fosse aprovado pelo Ministério da Saúde.

A descrição do Eixo, em seus primeiros parágrafos elucida importantes aspectos dos encaminhamentos pedagógicos a serem adotados pelos cursos. Vejamos:

O processo de **educação de adultos** pressupõe a utilização de metodologias de ensino-aprendizagem que proponham concretamente desafios a serem superados pelos estudantes, que lhes possibilitem ocupar o lugar de sujeitos na construção dos conhecimentos, participando da análise do próprio processo assistencial em que estão inseridos e que coloquem **o professor como facilitador e orientador** desse processo.

Um conceito-chave de um modelo pedagógico conseqüente é o de **aprender fazendo**, que pressupõe a inversão da seqüência

clássica teoria/prática na produção do conhecimento, assumindo que ele acontece de forma dinâmica por intermédio da **ação-reflexão-ação**. Pretende-se a integração entre os atuais ciclos básico e clínico. A **problematização** orientará a busca do conhecimento e habilidades que respaldem as intervenções para trabalhar as questões apresentadas, tanto do ponto de vista da clínica quanto da saúde coletiva.

Considerando-se a velocidade vertiginosa com que se produzem e são colocados à disposição conhecimentos e tecnologias no mundo atual, um dos objetivos fundamentais de aprendizagem do curso de graduação é o de **aprender a aprender**. Isso requer o desenvolvimento de habilidades de busca, seleção e avaliação crítica de dados e informações em livros, periódicos, bases de dados locais e remotas, além da utilização das fontes pessoais de informações, incluindo a **avinda de sua própria experiência profissional** (grifos nossos)<sup>(11)</sup>.

De fato, muitas instituições públicas enviaram suas propostas para concorrerem aos recursos indutores da mudança. Entretanto, o processo parece não ter sido amplamente transparente. Durante o 10º Senaden em Brasília em agosto de 2006, na reunião das escolas de enfermagem com avaliadores do Inep o assunto veio à tona e o que se ouviu foram múltiplas reclamações sobre os critérios utilizados na eleição das propostas. Variadas e contraditórias explicações foram produzidas pelos técnicos dos Ministérios para os cursos que não foram contemplados. Ficou a impressão de que se trava de uma chamada previamente premiada.

Enfim, o que nos fez eleger estas três manifestações de política pública para a formação em saúde no primeiro mandato do governo Lula?

Nos importava explicitar os direcionamentos pedagógicos presentes nos textos legais. Como grifamos acima nos seus fragmentos há um discurso consensual indicando a utilização de metodologias ativas em que o aluno é o centro do processo, o professor é o facilitador da aprendizagem, a metodologia adequada é a problematização e que, no mundo globalizado, com a velocidade da produção de conhecimentos, não se pode mais transmitir saberes – que são voláteis -, mas o que imporá/é desejável é “aprender a aprender”.

Estes são princípios pedagógicos carregados de conseqüências que precisamos ter claro quando fizermos a opção pela sua adoção, como pode ser observado em outro estudo<sup>(1)</sup>.

### **Tendências Pedagógicas na Educação Superior em Enfermagem**

Neste tópico pretendemos explorar como as tendências pedagógicas que verificamos acima se manifestam na internalidade das ações de mudança nos currículos de enfermagem no Brasil.

Em outro estudo<sup>(12)</sup> identificamos as mudanças curriculares nos cursos de graduação no Brasil que nos permitem afirmar que as tendências pedagógicas estão sustentadas no referencial teórico de Freire, com adoção da metodologia da problematização; na teoria crítico-social dos conteúdos e na construção de currículos tendo como norte os marcos filosófico, conceitual, referencial e estrutural que tem em Saupé<sup>(13)</sup> uma importante sistematizadora.

A pedagogia da problematização, sustentam os autores, trata-se de um referencial que tem o aluno como “centro do processo e o educador é o mediador que vai ajudar a explicitar e a sistematizar aquilo que a vida e o contexto dos educandos fornecem como

elementos de análise, reflexão e reestruturação do saber”<sup>(14)</sup>.

O referencial de Freire ofereceu os fundamentos teóricos, filosóficos e epistemológicos para apoiar e justificar a pedagogia da problematização, ao mesmo tempo em que, Libâneo (1994) e Saviani (1996) seriam autores inspirados na concepção histórico-crítica e que apontariam para a necessidade de uma pedagogia da problematização<sup>(14)</sup>.

Autores apresentam a metodologia da problematização e a pedagogia crítico-social como os referenciais utilizados na construção do currículo, afirmando que eles buscam relacionar os novos conteúdos ao conhecimento prévio do estudante através da reflexão crítica da realidade. Esta metodologia possibilita ao aluno ser o construtor do seu conhecimento, participante ativo na transformação da sociedade. O professor torna-se o mediador desse processo<sup>(15)</sup>.

Em comum, os autores que tomam os referenciais inovadores ou sustentados na metodologia da problematização têm a denúncia de que o ensino tradicional, entendido como aquele em que o professor é o centro do processo, não é mais aceitável para a formação nas novas exigências colocadas às instituições formadoras.

A construção de currículos a partir de marcos conceituais que foi identificado fundamentando algumas propostas de mudanças teve sua maior expressividade na Região Sul em que projetos foram desenvolvidos integrando a formação nesta região<sup>(13,16)</sup>. Os marcos seriam o marco referencial; o marco filosófico; o marco conceitual e o marco estrutural.

Quanto à estrutura curricular resultante das reformas, identificamos a referência aos currículos integrados, assim como aos currículos disciplinares. Os currículos integrados estão basicamente concentrados naquelas reformulações orientadas e incentivadas pelos projetos UNI (Uma Nova Iniciativa para formação em saúde). Projetos patrocinadas pela Fundação Kellogg para iniciativas inovadoras em formação de profissionais de saúde. A forma de integração curricular foi diferenciada nos vários cursos.

É de se observar também que muitos cursos permaneceram na “tradicional” estrutura disciplinar, o que não significava que não estivessem preocupados com a formação. Salientamos que não é somente o marco estrutural de um projeto pedagógico que determina o perfil do profissional a ser formado. A construção de currículos é um espaço de poder, de disputa. Além disso, para eles concorrem as possibilidades de atuação docente, condições e ritmo de trabalho, estruturas físicas e materiais das instituições e disposição para enfrentar as rupturas que uma mudança radical nos processos de formação normalmente comporta.

Avaliamos como louváveis as iniciativas de transformação radical da formação, mas mesmo um currículo disciplinar (hoje tido como tradicional) pode propiciar formas de articular o conhecimento em todas as etapas da formação.

Assim, no cenário nacional foi possível identificar que há uma movimentação efetiva na direção de acatar/abraçar as novas tendências pedagógicas adotando metodologias ativas.

Observa-se, entretanto, uma diversidade de cenários desde aqueles cursos que se lançaram em mudanças ousadas construindo currículos flexíveis (integrados), até os mais cautelosos que permaneceram na estrutura disciplinar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que sistematizamos neste estudo podemos considerar que a educação superior no Governo Lula manteve e aprofundou o processo de privatização delineado nos anos de 1990 com a reconfiguração da ação estatal no que se refere às políticas públicas. Assim, o Estado manteve sua postura de não mais oferecimento direto dessas políticas atribuindo ao setor privado esta atribuição. Exemplo dessa ação foi a organização do Prouni que remeteu a compra de vagas de instituições privadas além da renúncia fiscal condicionada à participação neste sistema de transferência de recursos ao setor privado.

A postura estatal acompanhou e manteve os acordos com as agências internacionais – em especial Banco Mundial e FMI – que têm oferecido um pacote de “idéias” aos países periféricos como condicionalidade para a tomada de empréstimos. Além deste aspecto, a educação superior foi incluída nos acordos comerciais internacionais como campo em que há interesse do capital internacional e das grandes corporações para investimento. O atual debate sobre a privatização no Brasil, diferentemente dos anos 50-60 [...] não está centrado na oposição entre “liberdade versus monopólio estatal” ou entre igreja versus Estado. Tampouco é um debate sobre a democratização das “oportunidades de acesso à educação superior”. O que está em jogo é o mercado de serviços educacionais, um setor que, pelo seu vulto, foi inserido na pauta da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>(18,7)</sup>.

Esta continuidade a ação estatal manteve, e acelerou os índices de crescimento das instituições privadas no país.

Pudemos observar que, na área da saúde foram várias as iniciativas de incentivo a mudanças na formação dos profissionais. Na particularidade dos aspectos pedagógicos indicados para a formação observamos uma unanimidade na adoção dos “novos

referenciais” para a educação. É possível afirmar que a política oficial indica para a área da saúde a adoção das metodologias inovadoras (nomeadas de metodologias ativas) que têm como discurso a centralidade do aluno e a idéia do professor facilitador. O recurso metodológico da problematização como única forma de propor mudanças curriculares inovadoras e aceitáveis quando se pretende receber o incentivo (leia-se financiamento) estatal para as iniciativas de mudança.

Estas afirmações podem ser averiguadas nas ações ministeriais que exemplificamos com o projeto Aprender-SUS, com a definição da Política de Formação Permanente e com o Pró-Saúde que foram iniciativas governamentais direcionadas a mudança da formação dos trabalhadores em saúde.

Estes elementos também apareceram nas experiências de reformas curriculares que identificamos na enfermagem brasileira. Portanto, os dados informam que a enfermagem tem adotado e se aproximado dos referenciais inovadores e que o discurso corrente na área toma como iniciativas progressistas aquelas que se direcionam para as metodologias ativas. Na especificidade da área há uma tendência à utilização da pedagogia da problematização como recurso metodológico ideal para a formação do novo enfermeiro.

Que nexos se estabelecem entre estes referenciais e o contexto? Eles se estabelecem ao se caracterizar por pedagogias que descentram o processo de transmissão do conhecimento para focalizar nos métodos de sua transmissão o que, em nossa avaliação vai ao encontro do cenário nacional de precarização da formação superior e da condição de país consumidor de bens e serviços, longe da autonomia na sua produção que teria como uma possibilidade a consolidação de instituições solidamente firmadas e que oferecessem educação de alto nível aos seus alunos. Neste particular eles mais servem do que contestam o estado da divisão internacional do trabalho e do poder entre as nações.

## REFERÊNCIAS

- Rodrigues RM. Diretrizes curriculares para a graduação em enfermagem no Brasil: contexto, conteúdo e possibilidades para a formação [tese]. Campinas (SP): Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas; 2006.
- Lima KRS. Reforma universitária do Governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In: Neves LMW, organizador. Reforma universitária do Governo Lula: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã; 2004. p. 23-46.
- Silva Júnior JR, Sguissardi VA. Nova lei da educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? Rev Bras Educação 2005; 29: 5-28.
- Siqueira AC. Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In: Neves LMW, organizador. Reforma universitária do Governo Lula: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã; 2004. p. 47-72.
- Mancebo D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. Educ Soc 2006; 25(88): 845-66.
- Carvalho CHA. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. Educ Soc 2006; 27(96): 979-1000.
- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Posicionamento da ANPED sobre a reforma da educação superior em curso. 27ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2004. Rev Bras Educação 2005; 28: 174-7.
- Leher R. Reforma universitária do governo Lula: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais. [citado em 31 jan 2007]. Disponível em: [http://www.cultiva.org.br/texto\\_forum/reforma\\_e\\_banco\\_mundial.pdf](http://www.cultiva.org.br/texto_forum/reforma_e_banco_mundial.pdf)
- Ministério da Saúde (BR). Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. Aprender SUS: o SUS e os cursos de graduação da área da saúde. Brasília: Ministério da Saúde; 2004.
- Ministério da Saúde (BR). Portaria Nº 198/GM/MS. Institui a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde como estratégia do Sistema Único de Saúde para a formação e o desenvolvimento de trabalhadores para o setor saúde. Brasília: Ministério da Saúde; 2004.
- Ministério da Saúde (BR). Programa nacional de reorientação da formação profissional em saúde PRÓ-SAÚDE. Brasília: Ministério da Saúde; 2005.
- Silva RPG, Rodrigues RM. Curso de Enfermagem da Unioeste Campus de Cascavel: analisando e discutindo a mudança

- curricular implementada em 2003. Relatório final de Projeto de Iniciação Científica apresentado à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Unioeste. Cascavel: UNIOESTE; 2006.
13. Saube R, coordenador. Projeto Político Pedagógico dos Cursos de Enfermagem Projeto de pesquisa financiado pelo CNPq. Relatório Final. Florianópolis: CNPq; 2001.
  14. Godoy CB. Construindo uma nova proposta pedagógica no Curso de Enfermagem da Universidade Estadual de Londrina. Rev Bras Enferm 2001; 54(4): 568-577.
  15. Chirelli MQ, Costa MGO. Currículo integrado do Curso de Enfermagem da Famema: implementando a metodologia problematizadora de ensino. Reva Educação PUC- Campinas 2000; 9:29-39.
  16. Beck CLC. Participação na construção de um projeto político-pedagógico na enfermagem. Rev Bras Enferm 2003; 56(4): 405-8.
  17. Saube R, Alves ED. Contribuição à construção de projetos político-pedagógicos na enfermagem. Rev Latino-Am Enfermagem 2000; 8(2): 60-7.
  18. Leher R. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. Revista Aduel 2003; 7-20.
-