

2

A Educação Superior Brasileira no Contexto da Reforma do Estado dos Anos 1990

Esse capítulo vai abordar a educação superior no Brasil considerando a reforma do Estado nos anos noventa, sob a hegemonia das relações capitalistas, que trouxe significativas mudanças, visibilizadas pelo desenvolvimento tecnológico e impulsionando sensíveis alterações no processo produtivo e, conseqüentemente, no conteúdo e nas formas de trabalho existente.

Inicialmente, lançaremos um breve olhar na história do ensino superior no Brasil, com pequenas reflexões que levam em conta a sua relação com o desenvolvimento sócio-histórico brasileiro, marcado pelo elitismo e pela exclusão, com fortes implicações na educação e por consequência no ensino superior. Esta reflexão ajudará na compreensão do foco de nossa dissertação que trata dos mecanismos/estratégias utilizados pelos alunos, bolsistas ProUni, matriculados no UNINORTE, para permanecerem em seus respectivos cursos.

2.1

Educação Superior no Brasil: uma breve história e algumas reflexões

A evolução do processo educativo é consequência da forma como se origina e desenvolve uma cultura. Os intercâmbios culturais, quando processados naturalmente, enriquecem mutuamente as culturas. No que diz respeito ao Brasil, colônia de Portugal no período de 1500 a 1822, o que houve foi uma transferência dos padrões europeus para as terras brasileiras (Waitz e Atantes, 2009), favorecendo o surgimento da estratificação social, uma estrutura de poder fundada na autoridade da posse.

Segundo as autoras, no período em que o Brasil foi colônia portuguesa, a educação apresentou três fases: na primeira fase (1549-1759), predomínio dos jesuítas e implementação do ensino religioso; na segunda fase (1759-1808), a

expulsão dos jesuítas e a implantação e desenvolvimento da Reforma Pombalina; na terceira fase (1808-1821), D. João VI, então rei de Portugal, trouxe a Corte de Portugal para o Brasil. Nos dizeres de Waitz e Arantes,

Na primeira fase (1500-1759), a educação era ministrada pelos Jesuítas, que implementaram dois segmentos de ensino: instrução para os filhos dos portugueses e índios, que consistia em educação primária, nas escolas de primeiras letras e educação média, ministradas nos *colégios* destinados aos meninos brancos, que se formavam mestres em artes ou bacharéis em letras. Durante 210 anos foram os jesuítas os educadores do Brasil, fato que não só marcou o início da história da educação no Brasil, mas também a nossa cultura. (Waitz; Arantes, 2009, p.230)

Nos primeiros séculos do período colonial, ainda não se pode falar de ensino superior no Brasil, uma vez que em nível de aprofundamento era na metrópole portuguesa e demais países europeus que ocorria a oferta dessa modalidade de ensino, negada nas colônias por motivações convenientes ao controle e exploração dos espaços territoriais conquistados. Os colégios religiosos, erigidos com a anuência da coroa portuguesa e mantidos pelos jesuítas, ofereciam formação para o sacerdócio – o que não se configurava necessariamente como formação em educação superior dado o seu caráter confessional e doutrinário - e também a preparação dos filhos dos latifundiários e comerciantes para a continuidade dos estudos em instituições europeias.

Até 1808, ano da chegada da Família Real portuguesa ao Brasil, por razões políticas, a Coroa Portuguesa freou toda e qualquer iniciativa que pretendesse oferecer educação pública, fosse na produção de livros didáticos ou sua reprodução em gráficas ou na estruturação de um sistema de ensino na Colônia. (Waitz; Arantes, 2009)

A criação das primeiras escolas de ensino superior, assim como a escola pública, laica e gratuita, no Brasil é tardia. O primeiro curso superior, o Colégio Médico-cirúrgico, na Bahia, data do início do século XIX, mais precisamente do ano de 1808, assim concordamos com Trindade:

[...] A Universidade pública brasileira regional e “temporã”⁴, além de tardia, nunca teve a centralidade das universidades ibero-americanas trazidas pelos colonizadores – e com a independência, transformadas em “universidade nacionais” – que se

⁴Trindade (2001, p.28) explica que este termo é uma expressão usada por Luiz Antonio Cunha. *Universidade Temporã: o ensino superior da colônia à era Vargas*. São Paulo, Civilização Brasileira/Edição UFC.

distribuíram pelo território de norte ao sul, calcadas no modelo tradicional das instituições espanholas. (Trindade, 2001, p.28).

D. João VI, ao aportar no Brasil – colônia (1808) com sua corte, tinha a opção de criar as primeiras universidades no Brasil, mas opta por outros caminhos, cria alguns cargos e por força desses, inaugura escolas e cursos isolados⁵, marcando o nascimento da educação superior brasileira com a criação da Academia Real da Marinha (1808-1809), Academia Real Militar (1810), cursos de Cirurgia, Anatomia e Medicina (1808-1809).

Segundo Cunha (2000), o ensino superior surge no Brasil, sob o signo do Estado Nacional, marcado pela dependência econômica e cultural, não uma educação emancipatória dos sujeitos, mas uma educação que se pautava e perseverava nos interesses portugueses.

Dessa forma, a educação superior no Brasil, à época, decorreu de uma mudança na estrutura política do estado português. No período Imperial (1822-1889) pouca coisa mudou dessa característica de ensino. Segundo Cunha (2000), mesmo depois da independência, a situação não tem alteração. A escola desse período, influenciada pelo liberalismo europeu, o qual dominava o modo capitalista de produção, era “um instrumento ideológico essencial à justificação das relações de produção e à transmissão dos instrumentos de dominação no aprendizado diferencial dos conhecimentos e das técnicas”. (Cunha, 2000, p.124).

A expansão do ensino superior, como já abordado anteriormente, ocorre de maneira muito lenta, através do surgimento de cursos isolados em várias áreas, já que o modelo econômico agroexportador não necessitava de profissionais com formação superior.

No primeiro reinado (1822-1831), D. Pedro I outorgou a nossa primeira Constituição, a de 1824. Essa carta constitucional continha um tópico específico em relação à educação, inspirava a ideia de um sistema nacional de educação que deveria possuir escolas primárias, ginásios e universidades. Mas, de acordo com Freire (1993), os preceitos dessa Constituição não foram cumpridos, porém era preciso propalar os ideais liberais em voga na Europa e na América do Norte. Era importante imitar, se não no real, pelo menos no legal. Esse fato retrata a estrutura dual sob a qual se organizou a educação brasileira ao longo da história. Para

⁵ Essa organização do ensino era um modelo desenvolvido nas escolas francesas. (Cunha, 2000)

Carneiro (1998), a educação que se quis no Império mantinha a tradição da educação aristocrática, voltada para os frequentadores da Corte. Durante o reinado de D. Pedro I, não foi criado nenhum curso superior.

Em 1827, foi aprovada a Lei das Escolas de Primeiras Letras. Segundo Saviani (2008), essa foi a primeira lei de educação do Brasil independente. Essa lei estava em sintonia com o espírito da época, voltada para a adoção do “ensino mútuo”, método que visava atingir o maior número de alunos por um baixo custo. Na afirmação de Saviani,

Se a Lei das Escolas de Primeiras Letras tivesse viabilizado, de fato, a instalação de escolas elementares em todas as cidades, vilas e lugares populosos como se propunha, teria dado origem a um sistema nacional de instrução pública. Entretanto isso não aconteceu. (Saviani, 2008, p. 29)

As escolas de primeiras letras representavam os interesses reais da classe dominante. A proposta de uma educação popular foi apenas uma farsa encenada pelos dominantes, para disfarçar o jogo político que realizavam a fim de garantir-lhe os direitos e privilégios. Em todo o período colonial e imperial não foram criadas Universidades, nem sistematizados os ensino médio e primário completo. O que havia era um ensino fraco e esfacelado. (Waitz e Arantes, 2009).

Nessa fase, de acordo com Freire (1993), o ensino era voltado mais para os jovens e menos para as crianças. A educação popular foi vítima do descaso das autoridades, respaldadas pela falta de formação de docentes para o magistério primário e pelo reduzido número de titulados, num contexto marcado pelo elitismo e pelo autoritarismo próprio ao império. No que concerne ao Ensino Superior Ghiraldelli Junior (2008) diz que:

No campo do ensino superior quem quisesse uma boa escola deveria se deslocar para os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda. Quem desejasse seguir a carreira médica deveria se contentar com a Bahia e o Rio de Janeiro. A engenharia estava restrita, de certo modo, à Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Havia ainda os cursos militares do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e de Fortaleza. Existia também o curso da Marinha, no Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro detinha, ainda, escola para o ensino artístico e mais seis seminários para o ensino religioso. Não existia uma política integrada entre o governo central e o que se fazia nas províncias, o que nutria não só um caráter heterogêneo para a educação brasileira da época como também mostrava, para qualquer viajante, uma imensa alteração de qualidade da educação quando este fosse caminhando de província para província. (Ghiraldelli Junior, 2008, p. 29).

Esse descompasso apresentado por Ghiraldelli Junior pode ter sido um reflexo do Ato Adicional à Constituição do Império em 1834, pelo qual o governo

central desobrigou-se de legislar para as escolas primárias e secundárias, transferindo essa competência para os governos locais, ficando a cargo do governo central, apenas a educação superior. Para Saviani (2007, p.129) “[...] o Ato Adicional de 1834, apenas legalizou a omissão do poder central nessa matéria [...], portanto não se pode atribuir ao Ato Adicional a responsabilidade pela não realização das aspirações educacionais do século XIX”. A indiferença com a educação da massa popular parece ser fato consumado ao longo da história, ideia que fica expressa nos atos oriundos do poder central.

De acordo com Freire (1993), o Ato Adicional à Constituição de 1834 é importante para se compreender a “fragilidade” da educação do Império, pois ao dar o direito às províncias para legislar e organizar seus níveis de ensino⁶, pouco foi feito, pois as províncias não possuíam recursos humanos e econômicos para levar a bom termo a educação local.

Nesse aspecto, Carneiro (1998) aponta a dualidade de sistemas, advinda da concomitância de poderes, provincial e central, no que concerne ao ensino primário e secundário. Para o autor, abria-se um mecanismo de direcionamento do currículo pré-universitário considerando que por um lado o ensino secundário tinha uma orientação curricular propedêutica e, por outro, os exames para ingresso nos cursos superiores eram realizados pelas próprias instituições nas quais fariam o secundário. Essas escolas secundárias, em sua maioria, estavam nas mãos de particulares, representando uma elitização da escola, pois o acesso ao ensino só era possível aos filhos de família detentoras de recursos econômicos.

Freire (1993) corrobora a ideia da elitização do ensino ao destacar que os alunos da camada média, para continuar os estudos em nível superior, geralmente se preparavam em “aulas preparatórias” e prestavam “exames preparatórios”, exigidos como medição da aprendizagem do candidato. Não se percebe, em todo período colonial e/ou imperial qualquer interesse com o ensino para a população em geral (índios ou escravos, na maioria).

A esse aspecto excludente do ensino no período Imperial junta-se a baixa demanda e a pouca importância do ensino superior para a economia brasileira, aliada ao seu caráter federal, o que acarreta a criação, até a República, de um reduzido número de faculdades e cursos de ensino superior. As reformas

⁶ Exceto o ensino superior que, em todo o Brasil, ficou a cargo do governo central. (Saviani, 2007)

educacionais ocorridas no período Imperial indicam influências transitórias dos gabinetes ministeriais que não fizeram mais do que conservar, as instituições fundadas por D. João VI ou criadas no Primeiro Império. (Morosini, 2005)

Assim, segundo Freire (1993), até metade do século XIX, o número de alunos que conseguiam diploma de nível superior era reduzidíssimo, tendo em vista a pequena população livre em idade escolar e a alta desistência de alunos para continuidade de estudos nos níveis mais elevados. Daí o grande prestígio, poder e boa remuneração dados ao portador de diploma superior.

O cenário educacional do Brasil Império revela a continuidade da tradição aristocrática típica do Brasil Colonial e o caráter elitista e excludente do ensino. As reformas implantadas somente reconfiguravam a estrutura existente, sem afastar os mecanismos de exclusão que impossibilitavam um acesso maior de alunos ao nível superior de ensino.

Segundo Sguissardi (2001), durante o Império, a ideia de universidade jamais se efetivou. Sua efetivação não interessava às elites da época, pois, como lembra Freire (1993), precisava-se organizar e manter uma instrução superior apenas para a elite que se encarregaria da burocracia do Estado, com a finalidade de consolidar seu poder e cujo diploma referendava a posição social, política e econômica de quem o possuía.

O final do século XIX é marcado por eventos importantes para a nação brasileira: troca de regime político, a abolição da escravatura, introdução de mão-de-obra-livre, a política imigratória e o surto industrial (Morosine, 2005, p. 308). Entramos em período de mudanças sociais que a educação teria que acompanhar. Segundo Teixeira,

O modesto equilíbrio dos períodos monárquicos, obtidos, em grande parte, à custa da lentidão de nosso progresso e do número reduzido de escolas com que se procurava manter a imobilidade social, rompe-se afinal, e tem início certa expansão do sistema escolar pelo incentivo à escola privada e por certa gradual expansão escolar pública. (Teixeira, 2005, p. 195).

A República Brasileira foi proclamada em 15 de novembro de 1889, por Marechal Deodoro da Fonseca. A passagem de regime político nada alterou nas políticas de ensino superior vigentes no Brasil. A influência positivista, o pensamento liberal republicano, “marcado pela idéia de que a educação competia

à sociedade e ao indivíduo, e não ao Estado, reduz a função pública no campo da cultura a regular e promover a atividade privada” (Teixeira, 2005, p. 195)

Nesse contexto, os setores médios, fortalecidos pelos militares e reforçados pela burguesia cafeeira, desencadeiam uma descentralização que tem reflexo também na educação superior. De acordo com Carneiro (1998), a Constituição de 1891 trouxe mudanças significativas na Educação. Ao Congresso Nacional foi atribuída a prerrogativa legal exclusiva de legislar sobre o ensino superior. Poderia, ainda, criar escolas secundárias e superiores nos Estados.

A herança dos períodos anteriores à República contribuiu para manter uma sociedade dual, elitista e excludente. Segundo Morosine (2005), o ensino superior, no país, até a década de 30, teve modificações superficiais, pois, embora tenham ocorrido transformações significativas no regime político, na economia e nas relações sociais, tanto no Império como na primeira República, manteve-se a relação dominante/dominado. Apesar dos muitos projetos apresentados, perpetua-se o *status* da educação superior e não se conseguiu efetivar a ideia de Universidade no Brasil.

De acordo com Teixeira (2005, p. 165), a República continua a tradição de resistência. Segundo o autor,

[...] Não podemos deixar de reconhecer que o governo brasileiro, a classe governante brasileira, ao mesmo tempo que via o Brasil com uma inclinação para a cultura intelectual, para a cultura do lazer, para a cultura do consumo, resistia a essa tendência, que considerava “ornamental”, no sentido que lhe dava Benjamim Franklin, procurando promover educação mais utilitária. [...] Prevalecia a idéia do conselheiro A. de Almeida Oliveira, no Congresso de Educação de 1882: “Nós não precisamos ter universidades porque não temos cultura para tal. A universidade é expressão de uma cultura do passado, e nós vamos ter uma cultura do futuro que já não precisa mais dela”⁷. (Teixeira, 2005, p. 165).

Essa ideia ambígua entre cultura acadêmica e cultura utilitária está vinculada a uma *confusão* mais profunda, em que se “manifeste uma atitude fundamental brasileira: a julgar apenas *poder* “importar” a cultura, mas não criá-la e elaborá-la para o novo país que a Independência fizera surgir”. (Teixeira, 2005, p. 167). A Universidade que o Brasil conheceu foi a de Coimbra que seguia a vocação de profissionalização.

⁷ Segundo Teixeira (2005), havia no Brasil uma classe governante, que acreditava que estava sendo construída uma sociedade utilitária, por isso as escolas superiores profissionais existentes no Rio de Janeiro, por exemplo. O Brasil, na época esqueceu a sua função formadora da cultura nacional e da cultura científica.

Segundo Melo (2009), a taxa de escolarização no início do século XX era muito baixa, pois somente 0,05% da população total do país, em torno de 17 milhões de habitantes, estava matriculada em um curso superior. Essa reduzida taxa de escolarização não é apenas um atributo exclusivo do ensino superior do período. Na verdade, esteve presente desde os níveis mais elementares de ensino. Como destacam Ferreira Junior e Bittar (2008), o contexto educacional da Primeira República não foi capaz de alterar o traço elitista da história da educação brasileira.

A Primeira República foi considerada expansão, embora que tardia, para a educação superior. Para Sguissardi (2004), nos anos de 1910 existiam três experiências de instituições denominadas universidades, a de Manaus⁸, a de São Paulo e a do Paraná. Somente em 1920 veio à luz a primeira universidade brasileira (Universidade do Rio de Janeiro), mas nascida como uma confederação de escolas – Medicina, Politécnica e Direito. Logo após foi criada a Universidade Federal de Minas Gerais, em 1927, com a aglutinação de cinco faculdades – Engenharia, Medicina, Direito, Farmácia e Odontologia. De acordo com o autor, seguia o modelo neonapoleônico⁹ induzindo alguma coordenação a faculdades profissionais que se originaram em cátedras.

As ocorrências advindas da Revolução de Outubro de 1930, segundo Ghiraldelli Junior (2008), são, de forma geral, divididas em três períodos: o primeiro período teve Getúlio Vargas no poder como membro importante do governo revolucionário pós-outubro de 1930 (o Governo Provisório); no segundo período, Vargas governou após a promulgação da Constituição de 1934; por fim, no terceiro, Vargas exerceu o poder de 1937 até 1945 como ditador, à frente do que chamou de “Estado Novo”.

Na transição de uma sociedade oligárquica para urbano-industrial, redefiniram-se a estrutura de poder e a crescente industrialização resultou em

⁸ Segundo Fonseca (2009), a Escola Universitária Livre de Manáos foi a primeira experiência universitária brasileira, através da transformação, em 17 de janeiro de 1909, da Escola Livre de Instrução Militar do Amazonas, criada em 16 de novembro de 1908.

⁹ Na abordagem de Sguissardi (2004) nas Instituições de Ensino Superior classificadas como *neonapoleônicas* predominariam “critérios” e “indicadores” como: ausência de estruturas de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo parcial ou horista e sem qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; isolamento das universidades, ou porque únicas ou porque agregadas apenas formalmente; dedicação quase exclusiva às atividades de ensino; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais.

mudanças significativas para educação. Nasce, formalmente, a Universidade brasileira, num período de fortes contradições políticas que perpassariam o Estado Novo (1937-1945) e a República Populista (1945-1964). (Romanelli, 1983).

Nesse período, é estabelecida a reforma do ensino superior assinada por Francisco Campos¹⁰, titular dos Ministérios da Educação e Saúde. A reforma Francisco Campos se configura no Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto 19.851, 11/04/1931), que tem como modelo a Universidade do Rio de Janeiro; no teor dos Decretos 19.850, que cria o Conselho Nacional de Educação, e do 19.852 com legislação específica para a Universidade do Rio de Janeiro. (Morosini, 2005).

No ano de 1934,¹¹ Gustavo Capanema, ao substituir Francisco Campos no Ministério da Educação, deu prosseguimento às reformas educacionais. Segundo Sguissardi (2004), foi após a “revolução de 1930”, com traços de modernidade, que dois projetos se delinearão com perfis até certo ponto assemelhados nos seus propósitos básicos: o da Universidade de São Paulo – USP (1934)¹² – e o da Universidade do Distrito Federal – UDF (1935). Nesta última, fez-se presente o espírito liberal-progressista de Anísio Teixeira (à época Secretário da Educação). Mas a obra de Anísio, a UDF, teve vida “curta”¹³, sucumbindo ao elitismo conservador representado pelo Ministro Capanema, a serviço, entre outros, dos interesses da ordem estabelecida e sob pressão da Igreja. A perspectiva de uma universidade autônoma, produtora de saber desinteressado, formadora de indivíduos teórico e politicamente críticos, cultores da liberdade, foi vista como ameaça à “ordem” e às “boas relações” Universidade-Estado.

Esse período, a despeito da reação dos conservadores, segundo Teixeira (2005), é marcado por relativo acesso ao ensino superior, com abertura de cursos e crescimento do número de estudantes oriundos da camada média da população. Nesse aspecto, percebe-se ambiguidade daquele momento, porém, é inegável seu mérito de abrir perspectivas para as universidades.

¹⁰ Assume o Ministério da Educação e Saúde em 1930. (Romanelli, 2010)

¹¹ A Constituição de 1934 estabeleceu a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação que coordenasse e supervisionasse as atividades de ensino em todos os níveis. (Silva Junior, 2002)

¹² Com relação à USP, Morosini (2005) afirma que a mesma merece destaque pelo grau de diferenciação entre as instituições universitárias da época. Hoje a maior universidade do Brasil e da América Latina.

¹³ A UDF foi extinta em 1939 ao incorporar-se a Universidade do Brasil, no qual se transformara a Universidade do Rio de Janeiro, em 1937. (Romanelli, 2010)

O golpe de 1937 determinou o caminho histórico do Brasil. Segundo Romanelli (2010), o período de democracia que se seguiu ao “Estado Novo” conviveu com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e com certa organização do ensino, deixadas pelo regime ditatorial de Vargas, promovendo poucas alterações; ou seja, o período posterior conviveu com a herança autoritária no âmbito das relações de trabalho e da organização do ensino deixados pela ditadura varguista.

No período de 1945 a 1950, as legislações universitárias são reflexo da política e da economia vigente na nação. Tal conjuntura, em nível educacional, propiciou uma mudança nos canais de ascensão social. Até a década de 1950, essa ascensão ocorria através da reprodução do pequeno capital e/ou abertura de um negócio. Após esta data, abrem-se canais no “topo das burocracias públicas e privadas”, diplomas escolares passam a constituir critério para a posse do cargo. Assim, os cursos superiores passam a ser buscados como estratégia de ascensão social. (Morosini, 2005).

Em 1961, o Brasil ganha a sua primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei nº 4.024/1961), recebida com entusiasmo pelo povo, mas que não correspondeu ao anseio da sociedade que clamava ao direito da educação, direito este que era negado historicamente às classes menos favorecidas economicamente e que vinha sendo pleiteado desde 1948. Destaca-se dessa Lei o artigo 2º que preceitua o ensino como um direito do poder público e da iniciativa privada. Não há referência à gratuidade do ensino, mas oportuniza o financiamento do Estado às escolas privadas (artigo 95 da LDBEN 4.024/61).

Assim, a história da educação brasileira, particularmente a história do ensino superior, perpassará o Estado Novo (1937-1945) e o autoritarismo do período da Ditadura Militar (1964-1985), agregando, ao longo do tempo, significativos marcos que se refletem na sua estrutura organizacional e político-filosófica. Esse último período, marcado pelas contradições existentes no momento político brasileiro. Nesse período, a universidade estava passando por um processo de indefinição sócio-político-pedagógica e crítica sobre si mesma e seu papel na sociedade. Havia forte apelo para modernização norteadas pelo modelo norte-americano. Para isso contribuía muito o quadro político-econômico do governo, já traçado pela expressiva influência norte-americana, inclusive pelo acordo governamental, Ministério da Educação e Cultura (MEC) - United States

Agency for International Development (USAID)¹⁴, orientando a universidade brasileira, segundo a estruturação do estilo de vida americano.

Segundo Lima (2009), todas as dimensões da universidade foram estruturadas ao modelo americano visando ratificar na íntegra o modelo mais avançado de educação para o interesse geral da nação de cunho restrito e ideológico. Nessa direção, advém a Reforma Universitária de 1968 (Decreto Lei 5.540/1968). O país, em pleno governo militar, ratifica sua posição pela educação superior não universalizada, com a projeção voltada para a comunidade dita “preparada” para o ensino superior.

2.1.1

A reforma educacional brasileira e seus desdobramentos no ensino superior

Nas décadas que sucederam ao golpe militar de 1964, acreditava-se na condução de uma sociedade civil desarticulada politicamente, assim, por via dos aparelhos repressores/ideológico do Estado, detectava-se qualquer movimento e sinais de mudanças na e para a sociedade em geral e, em especial, nas universidades. Dessa forma, é deflagrada em larga escala, no controle social do governo, a repressão à universidade e ao seu ideário de formação. (Vieira, 2001).

O golpe militar de 1964 foi um marco no rumo da Reforma Universitária, pela desvirtualização das ideias de reforma defendida por educadores e também pelo Movimento Estudantil. A LDB de 1961¹⁵ apontava uma tendência do

¹⁴ MEC-USAID é a fusão das siglas Ministério da Educação (MEC) e United States Agency for International Development (USAID). Conhecidos como acordos MEC-USAID cujo objetivo era aperfeiçoar o modelo educacional brasileiro. Isso se deu através da reforma do ensino em que os cursos primário (5 anos) e ginásial (4 anos) foram fundidos, se chamando de *primeiro grau*, com 8 anos de duração e o curso *científico* fundido com o *clássico* passou a ser denominado *segundo grau*, com 3 anos de duração, e o curso universitário passou a ser denominado *terceiro grau*. Com essa reforma, se eliminou um ano de estudos fazendo com que o Brasil tivesse somente 11 séries escolares até chegar ao fim do segundo grau enquanto outros países europeus e o Canadá possuem no mínimo 12 séries. Romanelli(1978).

¹⁵ Para Teixeira (2005) a LDB, Lei 4.024, surge após ser restaurada as condições democráticas do país, aprovada em 1961 sob forma de substitutivo, era discordante do Projeto inicial. Segundo o autor, a LDB de 1961 teve influência na ampliação das universidades e acentuou a cooperação da atividade privada nesse campo de ensino. (Teixeira, 2005 p. 215).

controle privado do ensino público. Outro ponto de impacto para a educação brasileira decorrente do Golpe Militar de 64 foi a extinção da União Nacional Estudantil (UNE), para desarticular qualquer manifestação política (tida como subversiva), sendo permitida apenas a ação dos Diretórios Acadêmicos no âmbito acadêmico. Segundo Aranha (1996, p 211), foram incluídas em todos os currículos, com caráter obrigatório, disciplinas fundamentalmente ideológicas, como Estudos de Problemas Brasileiros (EPB) no ensino superior, com o propósito de manter os jovens sobre controle.

Esses aspectos colaboraram para alterações nas legislações e implementações das reformas de ensino nas décadas de 1968 a 1971, período em que ocorreram duas grandes Reformas, precedidas, conforme citado anteriormente pelos acordos MEC-Usaid, por meio do qual o Brasil receberia apoio técnico e financeiro para implantar as reformas. No entanto, tais reformas objetivavam vincular o ensino brasileiro ao modelo econômico dependente de interesses norte-americanos.

Em 1968, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 5.540/68, da Reforma Universitária, fixando normas de organização e funcionamento desse nível de ensino. Segundo Macedo et al,

É inegável que, apesar de sua natureza autoritária, antidemocrática e centralizadora, a reforma implementou, em meio as medidas de discutível mérito, algumas inovações importantes. Assim, ao lado da reformulação da natureza dos exames vestibulares, que ao eliminar a figura do excedente apenas encobria a dolorosa marca da exclusão característica das carreiras de alto prestígio social, houve a extinção da cátedra, o estabelecimento de uma carreira universitária aberta e baseada no mérito acadêmico, a instituição do departamento como unidade mínima de ensino e pesquisa, e a criação dos colegiados de curso. (Macedo et al, 2005, p.129)

A Lei 5.540/68¹⁶ pôs fim à federalização do ensino superior, alterou as normas para criação de curso superior e para ampliação de vaga e deu abertura para diversificação na forma de acesso. Para Aranha,

A reforma acaba com a cátedra, unifica o vestibular passando a ser classificatório, aglutina as faculdades em universidade, visando uma maior produtividade com a concentração de recursos, cria o sistema de créditos, permitindo a matrícula por disciplina, além de a nomeação dos reitores e diretores de unidade (esta agora dividida em departamentos) dispensa a necessidade de ser do corpo docente da

¹⁶ A Lei n.º 5.540/68, “Lei da Reforma Universitária” foi baseada nos estudos do Relatório Atcon (Rudolph Atcon, teórico norte-americano) e no Relatório Meira Matos (coronel da Escola Superior de Guerra) e aprovada de cima para baixo. (Aranha, 1996)

universidade, podendo ser qualquer pessoa de prestígio da vida pública ou empresarial. (Aranha, 1996, p. 214)

A Reforma Universitária (Lei 5.540/68), junto com certa inquietude de alguns setores governamentais com vista ao desenvolvimento científico e tecnológico, como se evidenciava nessa fase, ainda que sob grande controle no período da ditadura, implantou o maior sistema de cursos de pós-graduação e possibilitou a adesão do país às novas tendências mundiais em educação. Segundo ratifica Walmir Barbosa:

Deixa-se o empirismo e uma forte ênfase positivista na educação, para abraçar novos métodos, novas idéias, dando continuidade às que foram trazidas pelo Movimento dos Pioneiros na educação, tanto no primeiro como no segundo momento da sua atuação (1932/1959). (Barbosa, 2008, p. 64)

O referido autor reforça sua ideia ao afirmar que “à medida que o regime caminhava para sua derrocada, o processo de permeabilidade das novas ideias areja o pensamento educacional brasileiro” (Barbosa, 2008, p. 64). Nesse sentido, é oportuno lembrar os muitos professores que não cederam às pressões impostas interna e externamente nas Instituições de Ensino Superior (IES), e foram partícipes das mudanças, desenvolvendo o senso crítico dos estudantes, favorecendo a reflexão e construção de sua identidade e leitura do mundo.

Mesmo com as várias mudanças no ensino superior brasileiro até o final da década de 1960, ainda persiste o processo seletivo, a elite bem preparada ocupa as vagas nas melhores universidades e as faculdades privadas estão destinadas para os mais pobres. (Aranha, 1996).

A partir de 1964, a Ditadura Militar busca sua legitimidade junto ao povo brasileiro, recorrendo aos pontos cruciais que a sensibilizam: a educação básica, o analfabetismo, a relação empregabilidade e escolaridade.

De acordo com Barbosa (2008), calcados no Censo de 1964, foram estabelecidos novos procedimentos de políticas públicas educacionais embaladas pela Lei 4.024/61(1ª LDB): a criação do Salário-Educação - contribuição compulsória dada pela indústria para subsidiar o ensino fundamental, que se juntava ao Fundo Nacional para Investimento de Educação Primária (Finsocial) e ao Fundo Nacional de Educação (Fnep). Nesse contexto, sob a égide das orientações dos organismos internacionais como BIRD e BID, e também dos

acordos bilaterais Brasil/Estados Unidos da América do Norte, foi implantado o financiamento externo para projetos educacionais.

As diretrizes da LDB 4.024/61, nesse momento histórico de Ditadura Militar, consolidam-se, portanto, com duas significativas reformas: pela Reforma Universitária, Lei 5.540/68, acima citada, e pela Lei 5.692/71. A Lei n. 5.540/68, além das mudanças já abordadas, influi fortemente na criação de várias universidades públicas¹⁷; a Lei n. 5.692/71 reformou o ensino básico e nada alterou no ensino superior, instituiu o ensino obrigatório de oito anos no Ensino de 1º grau, criou o 2º grau como ensino profissionalizante em todo Território Nacional¹⁸. Nessa lei, a educação foi considerada “área prioritária” passando seu planejamento a integrar o Plano Nacional de Desenvolvimento Nacional. (Barbosa, 2008).

Assim, após vinte anos sob o regime militar – o qual foi pautado por várias repressões - surge nos anos 80 uma série de fatos que sucumbiram com tal regime, aguçando as crises do mesmo e acarretando posteriormente o nascimento da chamada “Nova República”¹⁹, iniciada em 1985 com o governo de José Sarney. (Sallum, 1996).

O período seguinte que compreende a Nova República e o Governo Collor (1985-1990) é de muita expectativa e transformação para educação. O cenário mundial passa por transformação e ajuste econômico. Os conceitos neoliberais promovidos pelos organismos internacionais²⁰, impulsionadores desses ajustes, foram assumidos “pelos elites políticas e econômicas locais como a única receita válida para superar o déficit público e estabilizar as economias das regiões” (Paura, 2002, p. 83).

¹⁷ Nesse nível de ensino, por ato reivindicatório dos concluintes do 2º grau foram criados pelo menos uma universidade em cada unidade federativa e os primeiros cursos de mestrados e doutorado (Barbosa, 2008)

¹⁸ Modificada pela Lei 7.044/82 no que se refere aos dispositivos que abordam o ensino profissionalizante no 2º grau, acabando com a obrigatoriedade do mesmo, usando como eixo norteador a proposta de que o ensino deve preparar para o trabalho no lugar de qualificar para o trabalho. (Lei 7.044/82, disponível em portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/, consulta feita em 28/12/2010, as 14h22)

¹⁹ Segundo Sallum, a Nova República de 1985, mesmo levando o nome de “Nova”, nasceu velha, mas com um caráter político inovador. Com a crise do Estado Nacional, havia a necessidade de o regime político brasileiro se fixar. Havia um clima de tensão de um lado, os vinte anos de ditadura militar; de outro, a vontade de abertura política. Esse misto de insegurança e incerteza trouxe à tona a participação popular em várias frentes de lutas. (Sallum, 1996)

²⁰ Organismos internacionais a que se refere o texto são: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (Paura, 2002)

Em 1990, no Governo de Fernando Collor de Mello²¹, tem início a Reforma do Aparelho do Estado (principalmente a reforma administrativa), que, no governo de Itamar Franco, fica sem grande incentivo, mas toma grande proporção com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, ao criar o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob o comando do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Segundo o ministro²²: “Nos anos 90, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa”. (Bresser Pereira, 1997, p. 27 apud Silva Jr e Sguissardi, 2002).

Para o ex-ministro Bresser Pereira, no governo Collor, o funcionamento irregular do Estado, sua falta de atuação efetiva, o seu crescimento distorcido, e seu alto custo operacional, do endividamento público e da falta de capacidade de se adequar ao processo de globalização em curso reduziu a autonomia e a capacidade dos Estados Nacionais para gerirem suas próprias políticas econômicas e sociais. Nesse contexto surge o esforço oficial de reforma do Estado.

A reforma do ensino superior, sob o comando da MARE, traduziu-se como enxugamento da máquina estatal, através do desmantelamento do setor público que demonstra, segundo Paura, “uma submissão da educação superior ao aspecto econômico, ou seja, submissão do educacional ao econômico e às regras do mercado” (Paura, 2002, p. 83).

Segundo Silva Junior e Sguissardi (2001, p. 27), “É no âmbito dessa reforma que se pode, sob muitos aspectos, situar a estratégia e as ações oficiais de reforma da educação superior no país”.

²¹ No início da década 90, após Collor assumir a presidência do Brasil, opera-se uma mudança drástica na agenda pública com sua adequação ao “Consenso de Washington”. Segundo Gentili (1998), existe um “Consenso de Washington” no campo das políticas educacionais, por haver o discurso e um conjunto de ações na esfera educacional, expressas em documentos e recomendações do Banco Mundial e do FMI, nas definições das políticas nesse setor (in: Paura, 2002p. 83).

²² Luiz Carlos Bresser-Pereira, economista, cientista, político brasileiro, e Ministro da Fazenda do Brasil (de 29/04/1987 a 21/12/1987), no governo de José Sarney. Foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em todo o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1005-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia nos primeiros seis meses do segundo mandato, permanecendo nesse cargo até o dia 19 de julho de 1999. (PEREIRA, L.C. Bresser e SPINK, P. (org). Reforma do Estado e Administração Pública. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998).

Ao longo do governo de FHC, sob a orientação dos organismos internacionais²³, foram desenvolvidas medidas que aprofundaram o desemprego e as desigualdades sociais, entre elas estão: os cortes de verbas públicas com as áreas sociais; aprofundamento da política de privatização; as altas dos juros e outras. O Estado deve financiar, em parceria com o setor privado, brasileiro e internacional, as políticas consideradas setores não exclusivos do Estado, identificadas pelo conceito “público não estatal”²⁴. E é nesse conceito de atividades não exclusivas do Estado que está o ensino superior. Segundo Lima, FHC imprimiu uma concepção de educação superior entendida como “um conjunto complexo de instituições públicas e privadas” (Lima, 2006, p. 30).

O projeto de configuração da educação como um serviço não exclusivo do Estado, como um serviço público não estatal, atravessou o governo de Cardoso e foi aprofundado no governo Lula da Silva. Segundo Lima (2006), o governo Lula da Silva desenvolveu a seguinte pauta política:

- a. O estabelecimento de parcerias público-privadas para o financiamento e a execução da política educacional brasileira: do combate ao analfabetismo à educação fundamental, do ensino médio e da educação superior;
- b. A abertura do setor educacional, especialmente da educação superior, para a participação das empresas e grupos estrangeiros, estimulando a utilização das tecnologias da informação e da comunicação na educação, por meio da educação superior à distância (Lima, 2006:33).

É evidente que a reforma em curso está inserida num processo mais amplo do Estado capitalista. Segundo Otranto (2006),

[...] os fundamentos da Reforma da Educação Superior do governo Lula estão calcados em marcos regulatórios defendidos pelos organismos internacionais. A maior parte desses fundamentos foi defendida no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial e direcionou medidas legais que foram sendo implantadas, desenhando a reforma de acordo com os interesses governamentais. Dentre essas medidas, pode-se destacar o ProUni, o SINAES, a Lei de Inovações Tecnológica, as parcerias público-privadas, o decreto que normatiza a educação a distância, além das medidas já adotadas para a educação profissional. (Otranto, 2006, p. 49)

Na Constituição de 1988, segundo artigo 208, inciso VII, § 1º, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, porém, a garantia a níveis

²³ Esses organismos internacionais realizam um conjunto de empréstimos aos países periféricos, como o Brasil, desde que se executem reformas econômicas e políticas de redução de verbas “públicas” para financiamento das políticas sociais. (Lima, 2006).

²⁴ Expresso no Plano Diretor de Reforma do Estado, elaborado no governo de FHC (MARE, 1995)

mais elevados de ensino fica a cargo da capacidade de cada indivíduo, sendo assim, o ensino superior ainda não se consolidou como “um bem político público”. Para Otranto (2006, p. 57) a,

Reformar a educação superior é preciso, sem nenhuma dúvida. Mas, para que isso aconteça, realmente, de forma democrática, mantendo a soberania do país, é necessário que sejam revogados todos os dispositivos legais que engessam a atual reforma dita “democrática”. É imperativo que se enfrente o debate em torno do público versus privado com clareza e determinação [...].

Apesar de a Reforma Universitária trazer no seu bojo o discurso da universalização do direito, democratização de acesso e justiça social, na realidade tem se apresentado bastante contraditória e com perspectivas neoliberais²⁵, caracterizadas, principalmente pela privatização, inclusive com uso de recursos não públicos para manter as instituições públicas e recursos públicos nas IES privadas por meio de concessão de isenção fiscal.

Dessa forma, pode-se destacar que a intenção do governo democratizar o ensino superior tenha realmente um caráter predominantemente democrático, haja vista que, historicamente, a educação informal no Brasil sempre apresentou características dualistas, escolas para os filhos da classe trabalhadora e escolas para os filhos da elite. Vivemos em uma sociedade desigual, que se articula com a classe dominante, e as universidades, em geral, têm, ao longo do percurso histórico, assegurado o domínio do conhecimento apenas para quem detém o poder.

2.2

O ensino superior, entre o público e o privado: um retrato da expansão do setor privado

A marcha da expansão do ensino superior brasileiro, a despeito das várias iniciativas isoladas dos séculos XIX, segundo Saviani (2004, 2007) é obra da

²⁵ Ver SAVIANI, D. Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma nova política educacional. São Paulo: Autores Associados, 1998.

terceira metade do século XX e surge sob a égide do segmento privado. Para Trevisol, C. Trevisol e Viccelli:

[...] Em linguagem metafórica, é como se o Estado e a sociedade dissessem e acordassem entre si que o mercado é a única instância e/ou subsistema capaz de assegurar, pela via da cobrança de mensalidades, o direito à educação, estabelecido pela Constituição de 1988 e, mais longinquamente, aclamado pela modernidade republicana. (Trevisol, C. Trevisol e Viccelli, 2009, p. 220).

A semente da privatização plantada em datas anteriores foi presente de forma mais explícita na LDB de 1961 (Lei nº 4.024/61) e na Reforma Universitária de 1968 (Decreto 5.540/68), mas foi a Constituição de 1988 e a LDB de 1996 (Lei 9.394/96) que estabeleceram as bases legais e políticas para expansão da educação superior privada. Esses institutos legais apresentaram-se numa perspectiva de dar forma às políticas neoliberais, caracterizadas principalmente pela privatização, entendendo esta como a entrada desenfreada de recursos não públicos para manter as atividades próprias da universidade.

A Constituição de 1988, tida como Constituição Cidadã, estabeleceu a educação como direito do cidadão e dever do estado, sendo reafirmado pela LDB 9.394/96, que assegura o ensino livre à iniciativa privada (artigo 209 – CF 1988) desde que atenda as normas gerais da educação nacional. No seu artigo 213, a Constituição possibilita que se destinem recursos públicos para a educação na seguinte forma:

Art. 213 - Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Brasil, 2002, p. 125).

Desta forma, apesar de as Leis da Educação (4.024/61, 9.394/98) e de a Reforma do Ensino (Lei 5.540) terem sinalizado a privatização do ensino, foi a Constituição de 1988 que estabeleceu em definitivo a expansão do ensino superior privado. Principalmente, a partir dela, foram implementadas políticas baseadas na defesa da propriedade privada, mercado soberano e liberdade somente para alguns, em detrimento das proposições apresentadas pela luta da sociedade

organizada, dos educadores ao longo da história da educação brasileira (Saviani, 1998). Segundo Figueiredo (2005), os efeitos sociais provocados por esses ajustes e reformas são brutais e perversos.

A dinâmica do ensino superior no Brasil e, por consequência, o domínio do setor privado, formam um processo que demanda compreender os acontecimentos do lado de fora do ensino. A realidade do país esconde um conjunto amplo e complexo de relações sociais, políticas e econômicas. De acordo com Nadir Zago (2006) a análise da relação entre a população e a educação escolar não pode ser feita de forma desvinculada das transformações da sociedade, das políticas educacionais e das mudanças ocorridas no mercado de trabalho.

Os aspectos históricos, com reflexos na educação brasileira, têm consolidado a lógica de *dar mais a quem mais têm*, desta forma o acesso aos bens e serviços, entre eles o da educação, esteve e está mais acessível aos que têm maior nível de escolarização, mais poder aquisitivo, mais cultura, enfim aos que *mais têm*, sendo esse um forte traço do capitalismo cruel. No mesmo sentido, Bianca Rodrigues citando Chauí (1999), comenta que

[...] o capitalismo contemporâneo tem como característica: o desemprego estrutural; a dominação do monetarismo e do capital financeiro; a flexibilização das relações de trabalho, através da terceirização da mão-de-obra e de formas de tornar as empresas enxuta de gastos, principalmente os sociais; a privatização de empresas e serviços públicos, e ainda, a polarização de classes sociais configurada entre a opulência e a indigência absoluta (Chauí, 1999, apud Rodrigues, 2008, p. 21).

As bases ideológicas do neoliberalismo, no pensamento da autora citada por Rodrigues (2008), orientam as ações do capitalismo contemporâneo e visam despolitizar o mercado diante da liberdade absoluta dos capitais financeiros, privatização dos serviços e de empresas públicas, além da abertura do país no âmbito comercial.

Esses ideais definiram a execução de políticas reformadoras, de modo a adequar o sistema educacional às necessidades econômicas, mantendo-se a sintonia com as políticas do mercado globalizado, com a redefinição do papel do Estado, na minimização de sua presença no processo produtivo, na redefinição ou regulação das relações sociais de trabalho, na implementação de políticas assistenciais públicas e, conseqüentemente, na redefinição do que representou em épocas passadas o Welfare State.

Nesse contexto, pensa-se o ensino superior como possibilidade de ascensão e democratização de acesso, pois há ampliação do número de vagas, as políticas educacionais, com as correlações de forças e as ideologias que as formulam, o tipo de regulação social em que o Estado define a sua relação com o capital e com a sociedade. Isso sem desconsiderar que a economia, à revelia do Estado, influencia na política, partindo-se do pressuposto do Estado como formulador de políticas públicas e como corpo privilegiado da regulação econômica (Santos, 2005).

Segundo o pensamento de Santos (2005), no momento em que o Estado renuncia à posição de agente executivo das políticas públicas, repassando ao mercado a sua realização, ele não deixa de se fazer presente, apenas a presença se faz de outra forma. Ele regula a sua própria desregulação estatal no momento que está presente em algumas atividades e em outras se faz ausente.

Para Viecelli e Trevisol, “a ausência estatal em matéria de ensino superior é politicamente produzida. Ocorre, [...] nova articulação entre o princípio do Estado e o mercado” (Viecelli, Trevisol e C. Trevisol, 2005, p. 222). Assim o ensino superior no país, bem como as políticas que o mantém, precisa ser compreendido a partir da redefinição do papel do Estado e sua articulação com o capital, ao que Santos chama de “modelo de regulação neoliberal” (Santos, 2005).

O processo de globalização e o modelo de regulação neoliberal que se consolidou a partir dos anos 1980, interferiram profundamente sobre os estados nacionais, alterando seus papéis, suas competências e o modo de relacionar-se com os direitos de cidadania. Todos os países que adotaram a agenda neoliberal entraram em processo de privatização, retração/privatização do público, redução das políticas sociais, flexibilização e Estado mínimo. A globalização neoliberal causou perda geral de prioridade no campo das políticas sociais e na perda de prioridades do ensino superior público e gratuito (Santos, 2005).

Ocorreu uma progressiva destruição do contrato social, retração do Estado-nação, uma progressiva despolitização da regulação social e segundo Santos (2003).

Em verdade o que está a dar-se é uma transformação da soberania e o surgimento de um novo modo de regulação, em que os bens públicos até agora produzidos pelo Estado – a legitimidade, o bem-estar socioeconômico e identidade cultural – são objeto de permanente disputa e de uma árdua negociação entre diversos actores sociais, debaixo da coordenação estatal. Esta nova organização política não tem centro, pelo que a coordenação estatal funciona, de facto, como uma imaginação do

centro. Na nova constelação política, o Estado é um presente político parcelar e fragmentário, aberto à concorrência por parte de agentes da subcontratação e do sufrágio políticos, portadores de concepções alternativas dos bens públicos em oferta. (Santos, 2003, p. 64).

O Estado não está no fim. O que ocorre é uma nova articulação entre o princípio do Estado e do mercado. O enfraquecimento, nesse processo de globalização é paulatino e politicamente produzido. É resultado de estratégias políticas que pretendem um Estado com outros papéis, mais ajustadas aos interesses do grande capital do que aos direitos a cidadania (Santos, 2005).

A reestruturação do Estado²⁶ e da educação superior decorre do paradigma da globalização econômica e traz consigo a exclusão social característica do neoliberalismo²⁷ (Dourado, 2002). Os partidários do neoliberalismo fazem profunda crítica ao Estado intervencionista, apontam o desmonte das políticas de proteção social, a minimização do Estado como caminho para retomada do desenvolvimento econômico por meio da Reforma do Estado, objetivando, assim, a superação do desemprego, hiperinflação, redução do crescimento econômico e outras fatores que se configuram típicas do mundo contemporâneo. (Dourado, 2002).

Para Alcântara e Silva (2006, p.12), o crescente processo de globalização afeta, entre outras, as relações entre as Nações e no interior delas, inclusive nas políticas educacionais em geral e ao ensino superior em particular. Com a globalização, o Estado é enfraquecido como Nação e as suas forças sociais, econômicas, políticas, culturais, geopolíticas, religiosas assim como outras que trabalham em escala mundial, desafiam esse Estado em sua soberania (Octavio Ianni, 1996; Santos 2005). A reestruturação do sistema de ensino é demarcada por um conjunto de políticas internacionais que incidem sobre os rumos da educação

²⁶ Giddens (2000, p. 409) conceitua Estado como um aparelho político de Governo (...) que governa sobre um dado território, no qual a autoridade é apoiada por um sistema legal e pela capacidade de usar a força militar para implantar suas políticas. Para ele, todas as sociedades modernas são Estado-Nação, ou seja, o seu sistema governamental exige para si territórios que lhe são próprios, possuem códigos fortemente estabelecidos e usam a força militar para manter o controle.

²⁷ Para Chauí (In RODRIGUES, 2009 p. 21), o neoliberalismo é a ideologia que orienta as ações no capitalismo contemporâneo, caracterizado pelo desemprego estrutural; a dominação do monetarismo e financeiro; a flexibilização das relações do trabalho, através da terceirização da mão de obra e de formas de tornar as empresas enxutas de gastos, principalmente os sociais; a privatização de empresas e serviços públicos; e a polarização de classes sociais configurada entre a opulência e a indigência absoluta.

superior no Brasil. Há, nesse contexto, uma crise²⁸ presente na maioria dos países de todas as dimensões, em diferentes graus de desenvolvimento e latitudes (Silva Jr e Sguissardi, 2001). Para os autores,

[...] Trata-se de fenômenos que acompanham as transformações da base econômica dos diferentes países, a começar pelo Primeiro Mundo, e especialmente na Europa Ocidental, onde o trânsito do Fordismo para um novo regime de acumulação e a crise do Estado de Bem-Estar Social se fazem sentir antes e com maior intensidade do que nos demais países desde os anos 60 e 70 e especialmente nos anos 80.

Para Dourado (2002), a crise do paradigma econômico-estrutural que fundamentou a crise no Estado capitalista nas décadas do final do século IX e início do século XX, provocou uma ampla estruturação político-econômica e cultural em sua dinâmica de desenvolvimento nos diferentes países, caracterizados pelo chamado neoliberalismo. A crise, segundo estudos de Dourado (2002), trata de um fenômeno decorrente de um conjunto de fatores de diversas naturezas, entre os quais se destacam os avanços sociopolíticos dos direitos a cidadania e, segundo Silva Junior e Sguissardi (2001, p. 25), “no caso do ensino superior, do estágio de desenvolvimento desses sistemas em cada nação em particular”.

Trata-se de um processo que não desenvolve somente traços de uma nova economia²⁹, mas também de novas relações sociais, novos conceitos, categorias e interpretações desencadeadas no âmbito da globalização e do neoliberalismo. Segundo Rodrigues,

É esse conjunto de proposta que irá determinar as políticas desenvolvidas na América Latina e mais especificamente, no Brasil. No campo da educação o Consenso de Washington trará propostas neoliberais para delinear as políticas, desenvolvendo uma série de argumentos para impor sua ideologia. (2008, p.22)

Neste contexto de globalização e neoliberalismo, com a integração à economia mundial, com ênfase no papel do mercado, na alocação de recursos e na diminuição do papel do Estado, num desmonte do que concerne à minimização de sua participação no processo produtivo, na definição e regulação das relações

²⁸ No Brasil, o processo expansionista de industrialização, quase totalmente presente no endividamento externo, entre 1968 a 1980, conduziu a uma profunda crise financeira, que teve na dívida externa o fator de aprofundamento, considerando que desde épocas remotas, os governos brasileiros solicitam empréstimos para cobrir os juros não pagos dos empréstimos anteriormente realizados (Lima, 2001, p 29).

²⁹ Conhecido como liberação econômica, que nos países do primeiro mundo, se inicia sob os governos de Thatcher (GB), Kohl (Alemanha) e Reagan (EUA), na América Latina, tem como data aproximada a seguinte: Chile (1976), México (1986), Argentina (1988), Colômbia e Venezuela (1989), Brasil e Peru (1990) (Baer e Marloney apud Silva jr e Sguissardi, 2002 p. 26)

sociais de trabalho, na implantação e desenvolvimento de políticas públicas de assistência, surge a desconfiguração do que representou em outro momento histórico, o *Welfare State*³⁰, ou o Estado de Bem-Estar Social.

Ao abordar a diminuição da atuação do Estado, Soares (2003) chama atenção para a mercantilização dos serviços sociais, destacando que:

[...] a intervenção do Estado no social também é vista como pouco “recomendável”, devendo ser substituída por um tipo de “mercado” especial em que cabem desde a grande seguradora financeira (que passa a garantir previdência social e saúde para os que podem pagar pelo seguro) até o chamado “terceiro setor”, que também inclui uma vasta gama de “atores”[...] A mercantilização dos serviços sociais – mesmo os essenciais, como saúde e educação – também é vista como “natural”: as pessoas devem pagar pelos serviços para que estes sejam “valorizados”. (Soares, 2003, p. 12).

É evidente que a reforma em curso está inserida num processo mais amplo do Estado capitalista, cujo foco está voltado para o mercado, considerando os fatores como mão de obra, consumo e menor ação do Estado, elementos básicos para manutenção desse modelo capitalista, que impõe reflexo contundente no campo da educação, aqui vista como direito e bem público. Como aborda Lima (2006),

[...] Na medida em que a educação é um “bem público” e as instituições públicas e privadas prestam esse serviço público (não-estatal), será naturalizada a alocação de verbas públicas para as instituições privadas e o financiamento privado para as instituições públicas, diluindo fronteiras entre público e privado e reduzindo a alocação de verbas públicas para a política educacional, especialmente para a educação superior³¹ (Lima, 2006, p. 34).

A partir da década de 60, teve início um processo de privatização do ensino no país, segundo Cunha,

Ainda que não fosse política nem economicamente necessária, as afinidades eletivas entre os grupos privatistas que lutaram pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (1961) e os militares que perpetraram o golpe de Estado (1964) possibilitaram o crescimento do ensino superior a um ritmo até então desconhecido. O Conselho Federal de Educação, constituído por uma maioria de dirigentes de instituições privadas e de seus prepostos, pôs fim ao

³⁰ Para Pereira(2008, p. 31), nasce, nos fins do século XIX, o Estado intervencionista regulador que, no século XX, recebe o rótulo de *Welfare State*, ou o Estado de Bem – Estar.

³¹ Para aprofundar a análise dessas políticas para a educação superior, consultar os documentos publicados pelo Banco Mundial ao longo dos anos de 1990, em especial os publicados no ano de 1994. Segundo esses documentos, os organismo internacionais do capital, em relação ao ensino superior, defendem o financiamento público em parceria com o privado e a implantação de cursos de curta duração ou pós-médios (Lima, 2006)

processo de federalização dos estabelecimentos de ensino superior. (Cunha,1999, p. 41)

A partir da observação de Cunha (1999), entende-se que o surto de instituições privadas nas décadas de 70, 80 e 90 está vinculado às políticas econômico-político-social, bem como à prática da isenção fiscal para empresários do ramo da educação.

A privatização do ensino é um dos elementos da reforma do Estado. Segundo Paura (2002), a privatização do ensino tem sido incentivada por meio de políticas que levam o Estado a minimizar seu papel na educação, que retraem seu investimento nesse segmento, como mecanismo estatal de sustentação do setor privado. Para a autora,

[...] o não investimento no ensino superior é condizente com uma das linhas prioritárias do Banco Mundial para a reforma da educação universitária, que coloca a diversificação de suas fontes de recursos e a introdução de incentivos para o desempenho, no qual deve-se “dividir os custos com os alunos”, com a cobrança de mensalidades nessas instituições, onde os alunos possuem melhores condições financeiras pagariam uma taxa (Paura, 2006:87).

Um dos resultados das políticas implementadas, dos programas desenvolvidos e, em particular das Leis (Constituição Federal de 88 e LDB 9394/96) implantadas, foi que o ensino superior privado teve facilitado o seu crescimento a um ritmo acelerado e, ao mesmo tempo, conseqüentemente, foram reduzidos drasticamente os recursos para a expansão e manutenção das instituições de ensino superior públicas.

A LDB, aprovada em 1996, considerada o marco legal da reforma implantada no país, na qual o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais, também liberaliza a oferta da educação superior pela iniciativa privada como pode ser evidenciado no artigo a seguir:

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (LDB, 1996).

No que se refere à educação superior, a LDB contribuiu para a intensificação da expansão do setor privado ao admitir a existência de instituições com fins lucrativos, que não havia sido previsto em nenhuma legislação anterior do país. Dessa forma, essa Lei promoveu completa reestruturação da educação

superior no país, em um processo claro da política a ser adotada em relação à educação, significando que a educação privada deve ser autofinanciada e o papel do Estado será apenas de regulador e controlador desse serviço, por meio da criação de mecanismos de credenciamento e avaliação.

O artigo 20 da LDB/1996 define quatro tipos de instituições privadas de ensino:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei (LDB, 1996).

Ao estabelecer essa distribuição a LDB/1996 iniciou o movimento no sentido de implementar a fragmentação/flexibilização/diversificação institucional do ensino superior brasileiro. Assim, essa Lei serviu como base para o processo de reforma da educação superior, no atendimento às orientações dos organismos multilaterais internacionais para a implantação do modelo de Estado neoliberal em que a lógica mercantilista assume a centralidade.

Esse processo de reforma repercutiu seriamente nas universidades públicas do país. Segundo Santos³² (2002), vivemos uma condição de perplexidade diante de inúmeros dilemas nos mais diversos campos do saber e do viver, que além de serem fontes de angústia e desconforto, são também desafios à imaginação, à criatividade e ao pensamento.

A subdivisão do setor privado em dois segmentos diferenciados, um com as instituições que se apresentam como empresas lucrativas e, outro, com as tidas como não lucrativas, ofereceu uma nova face à histórica disputa entre os defensores da escola pública e da escola privada. As instituições de caráter não lucrativo, as confessionais ou filantrópicas, se denominam públicas não estatais, aproximando-se do setor público para reivindicar o acesso a verbas públicas (Velloso, 1990).

³² Para este autor, a universidade vivencia uma tripla crise que eclodiu nos últimos vinte anos: *a crise de hegemonia, a crise da legitimidade e a crise institucional*.

Na abordagem de Velloso,

Ao lado desta problemática, outros pontos de tensionamento vêm se manifestando na interação entre o público e o privado no contexto das modificações promovidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.9394, de 1996, na educação superior brasileira, como a autonomia e o financiamento da universidade pública e do setor privado; as novas modalidades na educação superior, principalmente os cursos a distância e os seqüenciais; as novas formas de avaliação e de controle, além do papel da extensão universitária. (Velloso, 1990).

O artigo 45 da Lei 9394/96 (LDB), ao tratar da modalidade das instituições que podem atuar no ensino superior brasileiro, evidencia a flexibilidade, pois ao se referir a “variados graus de abrangência” abre a possibilidade para a institucionalização de outras modalidades de IES que não precisam, necessariamente, atuar com a premissa constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão conferidas às Universidades por meio do art. 207 da Constituição Federal de 1988.

Art. 45º. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. (Regulamentado pelo Decreto n. 2.306/97).

A LDB vem sofrendo alterações exigidas pela matriz neoliberal. Na educação superior, as alterações foram feitas por meio da edição de decretos, leis, portarias e outros instrumentos normativos. No aspecto da diversificação institucional, no governo de Fernando Henrique Cardoso, destaca-se a alteração por meio do Decreto n. 2.306 de 19 de agosto de 1997 que regulamentou o Sistema Federal de Educação – normatizou as atribuições das instituições superiores privadas, admitindo de forma definitiva as IES - leia-se Instituição de Ensino Superior - com fins lucrativos e estabelecendo a diversificação das instituições de ensino superior em cinco tipos, a saber:

Art. 8º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino classificam-se em:

- I - universidades;
- II - centros universitários;
- III - faculdades integradas;
- IV - faculdades;
- V - institutos superiores ou escolas superiores;

As normas de organização do ensino superior e de avaliação de cursos foram alteradas pelo Decreto n. 3.860, baixado no dia 9 de julho de 2001, que

consolidou a expansão do empresariado do ensino no país, reagrupou as IES em três tipos:

Art. 7º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em:

I – universidades;

II – centros universitários; e

III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores;³³
(<http://portal.mec.gov.br>, 2001)

O governo de Luís Inácio Lula da Silva prossegue a política de privatização por meio da adoção de novos instrumentos legais que favoreceram a expansão desse setor como a institucionalização do Decreto 4.914, de 11/12/2003, que concedeu autonomia aos centros universitários; o Decreto Presidencial n. 5.225, de 1/10/2004, que elevou os Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFETs à categoria de Instituições de Ensino Superior; o Decreto Presidencial n. 5.245, de 18/10/2004, transformado na Lei n. 11.096/05 e alterada pelo Decreto Presidencial n. 5.493, de 18/07/2005, que criou o Programa Universidade para Todos – ProUni; o Decreto Presidencial n. 5.622, de 19/12/2005, que regulamenta a educação à distância no Brasil e consolida a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro; e o Decreto n. 5.773, de 9/05/2006 que estabelece normas para as funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior.

A partir desse conjunto de medidas, são fortalecidas e aprofundadas as políticas institucionais e a liberação para criação de IES voltadas para o mercado. Segundo Barros e Boaventura, a partir da Lei 9394/96 (LDB)

[...] o governo brasileiro é obrigado a responsabilizar-se, prioritariamente, pela educação superior, uma vez que o ensino médio está a cargo dos estados e, o fundamental, sob a responsabilidade dos municípios. Sem possibilidades para sustentar este princípio, o governo, apoiado por políticas neoliberais, através do Ministério de Educação (MEC), constrói “canais” para expansão da educação superior via privatização, contribuindo para ampliar a tensão entre o público e o privado neste nível de ensino, mas, com possibilidade de o “fiel da balança” privilegiar o setor privado tanto no que diz respeito ao acesso à educação superior como quanto à responsabilidade sobre os retornos econômicos e sociais (Barros e Boaventura, 2005, p. 47).

³³ Disponível no endereço eletrônico: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/DecN3860.pdf>. Acessado em janeiro de 2010.

Nesse sentido, Mancebo ressalta que o ajuste fiscal implementado pelo Governo, teve conseqüência prejudiciais para o povo brasileiro, na sua fala pondera que se faz necessário considerar,

[...] um complexo jurídico-industrial bastante consolidado e produzido ao longo dos últimos dez anos, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Resumidamente na década de 90, com a ascensão das políticas neoliberais no país, cujos eixos centrais eram o ajuste fiscal e a implantação de um Estado mínimo, assistiu-se à progressiva privatização de empresas estatais e de serviços públicos de uma maneira geral. Como conseqüência imediata, obteve-se a diminuição dos investimentos públicos em educação em todos os níveis, o que também se deu no campo da educação superior (Mancebo, 2005, p. 4).

Os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) são reveladores da política privatista adotada no Brasil. De acordo com o Censo do Ensino Superior (MEC/INEP), no ano de 2008, foram registradas:

A distribuição de IES por categoria administrativa se aproxima à verificada no ano anterior, com 90% de instituições privadas e 10% de instituições públicas, divididas entre federais (4,1%), estaduais (3,6%) e municipais (2,7%). É importante salientar que estão incluídas aqui todas as IES que oferecem cursos de graduação (presencial e a distância).

Dando continuidade ao ritmo de crescimento do setor nos últimos anos, o censo da educação superior de 2008 registrou o ingresso de 1.505.819 novos alunos. As IES privadas foram responsáveis por 79,6% desses ingressos. Entre as IES públicas, observou-se uma diminuição de 10,4% do número de ingressos das instituições municipais. Contudo, as IES estaduais registraram incremento de 2% e as instituições federais um aumento de 6,9% de ingressos em relação a 2007. Dessa forma, as IES federais foram responsáveis por mais da metade (52,7%) do total de ingressos em instituições públicas (Brasil, 2009³⁴).

Observa-se no referido Censo que, em relação ao número de IES e de ingresso de alunos, a concentração é ainda maior, no setor privado, como aborda Sguissardi (2000),

Os dados pertinentes à educação superior no Brasil permitem visualizar o quadro atual, onde vem ocorrendo a retração das instituições públicas e, em contrapartida, a expansão das instituições privadas, no que tange ao quantitativo e à abertura de vagas (Sguissardi, 2000, p.7)

No mesmo sentido, Rodrigues (2005) argumenta que a esfera pública do ensino superior “vem sofrendo o mais drástico constrangimento de crescimento da história brasileira” e aponta que as IES privadas possuem números mais elevados

³⁴ Informação encontrada no Resumo Técnico, Censo da Educação Superior 2008 (Dados Preliminares), Brasília – BF, 2009. Acessado em janeiro de 2010.

de matrículas comparados às instituições públicas. Considera que o crescimento da educação superior brasileira ocorre a partir das IES privadas.

Com a expansão do quantitativo de IES privada, conforme poderá ser observado na Tabela 1 abaixo, durante o período de 2002 a 2007, consequentemente na oferta de cursos e vagas, houve um crescimento das matrículas no ensino superior.

De acordo com o Censo do INEP/MEC (2009), a distribuição de IES por categoria administrativa se aproxima à verificada no ano anterior, com 89% de instituições privadas e 11% de instituições públicas, divididas entre federais (4,6%), estaduais (3,6%) e municipais (2,7%). É importante salientar que estão incluídas aqui todas as IES que oferecem cursos de graduação (presencial e a distância).

Tabela 1- Evolução do Número de Instituições, segundo a categoria Administrativa - Brasil - 2002 a 2007

Ano	Total	%	Pública						Privada	%		
			Total	%	Federal	%	Estadual	%			Municipal	%
2002	1.637	-	195	-	73	-	65	-	57	-	1.442	-
2003	1.859	13,6	207	6,2	83	13,7	65	0,0	59	3,5	1.652	14,6
2004	2.013	8,3	224	8,2	87	4,8	75	15,4	62	5,1	1.789	8,3
2005	2.165	7,6	231	3,1	97	11,5	75	0,0	59	- 4,8	1.934	8,1
2006	2.270	4,8	248	7,4	105	8,2	83	10,7	60	1,7	2.022	4,6
2007	2.281	0,5	249	0,4	106	1,0	82	-1,2	61	1,7	2.032	0,5

Fonte: Dados coletados nos Censos 2002 a 2007. MEC/INEP/DEAES

A expansão do ensino superior, como pode ser percebida na Tabela 1, pode configurar-se como uma proposta de ampliação do acesso ao Ensino Superior. No entanto, mesmo com a expansão da oferta, a demanda ainda é superior. A efetivação das matrículas para preenchimento das vagas não atinge os níveis de

expectativa, nem a diretriz estabelecida no Plano Nacional da Educação³⁵ (PNE), denotando que a busca pelo ensino superior não depende apenas da oferta, há uma demanda prejudicada pelas condições de acesso – cuja origem pode ser falta de inclusão nos programas de bolsas de estudos, problemas de renda e pagamento das mensalidades – resultando em uma capacidade ociosa para as IES privadas.

Nesse contexto, os debates sobre a democratização do acesso ao ensino superior³⁶, como política pública educacional, são intensificados no Brasil e ganham espaços nas discussões acadêmicas e nas esferas públicas, repercutindo diretamente na vida de muitos brasileiros.

³⁵ O PNE 2000 estabelecia entre Objetivos/Meta para o Ensino Superior, o seguinte: 1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; 2. Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior; 3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.

O PNE 2011, encaminhado para o Congresso Nacional propõe as mesmas metas/objetivos a serem alcançadas até 2020: 1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; 2. Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior. (disponível <http://portal.mec.gov.br>). Acessado em janeiro de 2010.

³⁶ Dentre as discussões e propostas que envolvem a democratização do acesso e a Reforma Universitária do governo Lula, destaca-se o Programa Universidade Para Todos (ProUni).