

A universidade no Brasil: da reforma de 1968 ao governo Lula – alguns apontamentos

Vilmar Malacarne
*Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Cascavel - Paraná*

Resumo: O presente trabalho faz uma análise da educação superior no Brasil principalmente a partir da reforma universitária de 1968 até o governo Lula. O foco de atenção é o papel do Estado brasileiro na definição das políticas para o setor e do papel da iniciativa privada na expansão das instituições de ensino superior. O texto, além de transitar pela legislação constituída para a universidade brasileira a partir desta Reforma, apresenta o caminho implementado para o setor nos governos que se seguem a este período. A análise desta fase da história da educação nacional permite compreender melhor a realidade atual da educação superior no Brasil e inferir elementos para possíveis mudanças de paradigmas para a mesma.

Palavras-chave: Ensino Superior. Formação de professores. Reforma universitária.

Abstract: The present paper aims at analyzing the higher education in Brazil, specifically from the university reform, in 1968, to Lula's administration. The study focuses on the role of Brazilian State in defining policies for the sector, as well as the role of the private sector in expanding higher education institutions. The text passes through the legislation that was set up for the Brazilian university starting with this Reform and also presents the path that has been implemented for the sector in the following governments. The analysis of this historical period of national education allows us to better understand the current reality of higher education in Brazil and also to infer some elements for possible changes in the paradigms for the sector.

Key words: Higher education. Teacher's education. University reform.

Introdução

Do surgimento da Universidade de Salerno, por volta do ano 1.000, considerada como marco do nascimento das primeiras universidades, ao ano de 1912, data de fundação da Universidade do Paraná, primeira universidade formalmente constituída do Brasil, muita coisa se passou na história da educação em nível superior.

No Brasil, mesmo após a criação do primeiro estatuto das universidades brasileiras, Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931, o crescimento deste segmento educacional é bastante tímido, principalmente quando financiado

com recursos federais. Só a partir dos anos de 1960 é que, principalmente com recursos privados, o setor se amplia consideravelmente. A reforma universitária de 1968 passa a ser o marco de um novo modelo para a universidade brasileira e, neste sentido, merece um olhar mais apurado, como forma de entender um pouco mais a realidade da educação superior hoje vislumbrada no país. Neste sentido, em seu percurso histórico, há elementos que podem colaborar para ampliar nossa capacidade de interpretar os caminhos que foram constituindo a universidade brasileira. As concepções de universidade que subjazem a cada governo que deixa sua marca na educação superior nacional refletem e são refletidas a partir das próprias concepções que nascem do modelo de universidade constituído na história brasileira e como tal merecem ser (re)conhecidas.

O caminho da universidade brasileira após a reforma de 1968

O Brasil chega à década de 1960 com grande demanda de mão-de-obra especializada como reflexo de processos de crescimento industrial e econômico. Busca-se, neste período, “[...] fazer o trabalhador industrial.” (ROSSATO; MAGDALENA, 1995, p. 25 ss). Tal necessidade acarreta a procura crescente por cursos de formação superior que, por sua vez, não acompanhavam o ritmo de crescimento vivenciado pelo país. Com um processo de expansão acanhado, reflexo principalmente de políticas educacionais que vinham diminuindo os recursos para o setor, o ensino superior, ainda basicamente nas mãos do Estado, não consegue absorver esta demanda instaurada. A título de exemplo, segundo informações do Ministério da Educação e da Cultura, “[...] o crescimento percentual de candidatos ao vestibular entre 1960-1964 foi de 50,81% para 63,90% de vagas oferecidas e, entre 1964-1968, foi de 120,55% para 52,76% de vagas.” (ARAÚJO, 1984, p. 126-127). O país necessitava rever, com urgência, a sua postura frente ao ensino superior.

A criação da Universidade de Brasília em 1961, idealizada por Darcy Ribeiro, sob influência das ideias de Anísio Teixeira, servirá de modelo para muitos dos aspectos que irão constituir a reforma universitária a ser implementada a partir de 1968. Antes da reforma universitária, porém, algumas mudanças já foram instituídas com vistas principalmente à otimização dos recursos destinados pelo Estado para o setor. O Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e o Decreto-Lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967, são exemplos de perspectivas adotadas que, entre outras coisas, determinavam a concentração da pesquisa básica em unidades de um sistema comum e a criação dos departamentos, eliminando assim a multiplicação de disciplinas nas várias unidades de ensino. Tais alterações estruturais não ampliavam, porém, as vagas ou a disponibilidade de novos cursos. Na busca por uma solução para o problema, é instituído um grupo de trabalho, denominado de Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (G.T.R.U.), em 1968, - e que tinha como membros nomes como Newton Sucupira e Valnir Chagas -,

para estudar a reforma universitária brasileira e, objetivamente, apresentar soluções de caráter realístico e operacional para organizar e dar eficiência e produtividade ao setor. (ROTHEN, 2008, p. 461). Cabe ressaltar que o texto final aprovado não representa apenas as indicações deste grupo de trabalho, mas a elas são somados o relatório do general de brigada Carlos Meira Matos e o relatório do professor norte-americano Rudolf Atcon (ROSSATO; MAGDALENA, 1995, p. 27). Apenas a título de exemplificação, em sua tortuosa caminhada até a aprovação o projeto inicial recebe:

[...] 133 emendas, às quais se acrescentavam mais 9 apresentadas pelo relator, perfazendo um total de 142. Das 133 emendas, 77 foram sumariamente rejeitadas pelo relator, 3 foram em parte rejeitadas e em parte sub-emendadas, 37 foram sub-emendadas e apenas 16 foram acolhidas integralmente. (SAVIANI, 1988, p. 92).

Ou seja, a lei que se segue, representa, de um lado, os resultados das discussões que culminam no projeto inicialmente apresentado pelo G.T.R.U., já com suas emendas, e, de outro, do modelo educacional defendido pelo governo militar que está no poder.

Dentre as mudanças que passam a vigorar com a Lei Federal nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, no ensino superior brasileiro, destaca-se a autonomia das universidades, principalmente quanto às atividades acadêmicas, à flexibilidade de métodos e critérios, à extinção da cátedra, à criação das funções de monitoria, à criação de cursos profissionais de curta duração, entre outras. Em complemento à Lei Federal nº 5.540 ou para regulamentar alguns dos seus artigos, vieram diversos decretos que, dentre outros, pode-se citar o Decreto-Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, que, entre outras coisas, previa a criação de um primeiro ciclo comum a todos os cursos ou grupos de cursos afins; o Decreto-Lei nº 547, de 18 de abril de 1969, que autorizava a organização e o funcionamento dos cursos superiores profissionais de curta duração; o Decreto-Lei nº 655, de 27 de junho de 1969, que legislava sobre a possibilidade de organizar em nível superior cursos técnicos nos setores agrícola, comercial e industrial; o Decreto-Lei nº 749, de 8 de agosto de 1969, que autoriza a organização de cursos destinados à formação de professores de disciplinas e práticas vocacionais do ensino secundário.

Em paralelo ao espírito da reforma universitária, há a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através da Lei Federal nº 5.537, de 21 de novembro de 1969; a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, através do Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969; e a criação do Fundo Especial da Loteria Esportiva, através da Lei Federal nº 5.525, de 5 de novembro de 1968.

Dentre as diversas falas que fizeram críticas à reforma universitária, está Florestan Fernandes, que, apesar de reconhecer o caráter de competência dos membros indicados para a tarefa de pensá-la, critica o espírito conservador que pairava dentro do grupo, resultando no formato final dado ao texto da lei. Na crítica direcionada a eles, diz:

Por mais coerentes, íntegros e lúcidos que sejam os intelectuais pertencentes ou identificados com os interesses políticos conservadores, eles não podem romper essa barreira. Palmilham, então, um triste destino humano. No campo do conhecimento puro e da consciência abstrata, podem ir tão longe quanto a sua época e sua geração. No plano político, estão condenados à lógica e à dinâmica do pensamento e da ação conservadora, não podendo ultrapassar as suas acanhadas fronteiras (FERNANDES, 1975, p. 206).

A reforma universitária teve, assim, apesar das mudanças observadas nas instituições de ensino superior espalhadas pelo Brasil, um caráter um tanto conservador, e o país acabou perdendo a oportunidade de fazer concretamente uma reforma no conjunto do seu ensino superior. Entre algumas das consequências da reforma é possível citar as mudanças nos currículos dos cursos, tornados mais flexíveis, permitindo aos alunos fazer determinadas opções nas disciplinas a serem cursadas. Outro aspecto importante foi a implantação de comissões em diversas universidades com o objetivo de realizar estudos sobre o mercado de trabalho nas suas regiões. (ARAÚJO, 1984, p. 132). A expansão no número de matrículas nas universidades brasileiras é, contudo, a consequência mais visível, mesmo esta sendo reflexo do maior investimento privado do que estatal no setor. Neste sentido, a título de exemplo, em 1976, dos 885 estabelecimentos de ensino superior no Brasil, 663 eram estabelecimentos isolados, dos quais 635 (ou seja: 71%) eram particulares (VAHL, 1980, p. 34). Nesse contexto, observada a participação privada no setor, “[...] o número de matrículas, em 1968, era de 278.295 no ensino superior brasileiro e cresceu para 1.311.799 em 1979.” (ARAÚJO, 1984, p. 133). Tal expansão se tornou visível também na pós-graduação. “De 4.358 alunos de pós-graduação em 1968, passou o Brasil a contar, em 1978, com o total de 33.633 alunos vinculados ao sistema de pós-graduação.” (*Idem ibidem*).

Na lógica da expansão do ensino superior brasileiro, expansão instituída a partir de 1968 e a cargo principalmente da iniciativa privada, é importante destacar três aspectos: esse crescimento ocorreu principalmente naqueles cursos de baixo custo operacional e que podem ser ministrados em um único turno, inclusive à noite; o crescimento, no que tange às instituições privadas, se deu basicamente nos cursos de graduação e não na pós-graduação, que exigem professores melhor qualificados e com salários geralmente superiores; e, terceiro, este crescimento se concentrou em regiões socioeconômicas mais desenvolvidas do país, onde o público-alvo poderia pagar mais facilmente pela sua formação (VAHL, 1980, p. 39).

Este processo de expansão do ensino superior, basicamente através da iniciativa privada, durou 10 anos.

[...] porém seus efeitos atingiram tal repercussão e preocuparam de tal forma as autoridades educacionais, que o governo federal, através do Ministério da Educação e Cultura, determinou ao Conselho Federal de Educação, pelo Aviso

Ministerial nº 137, de 15 de fevereiro de 1977, a proibição para autorizações de novos cursos superiores, sem exceção. (*Idem ibidem*, p. 45).

Freia-se, assim, após dez anos, o processo que, na época, diminuiu o rigor no exame dos pedidos de criação de novos cursos e de abertura de novas instituições. Como resultado dessa abertura para a iniciativa privada, o país contava, em 1976, com 885 IES, sendo que 222 eram mantidas pelos governos federal, estadual ou municipal e 663 eram privadas (*Idem ibidem*, p. 49), ou seja, de minoritária, a iniciativa privada passou a absolutamente majoritária na oferta de vagas no ensino superior. Como consequência dessa situação, a falta de qualidade em muitas destas instituições já estava implantada e as consequências dos processos de formação, realizados sem fiscalizações rígidas por parte dos órgãos competentes, já faziam parte da rotina de atuação dos profissionais das mais diversas áreas, inclusive dos professores.

A constatação da perda de qualidade dos formados parte, entre outras, da perspectiva de que, ao facilitar a expansão da iniciativa privada de forma rápida e desordenada, inclusive estabelecendo menor rigor nos processos de aprovação de novos cursos ou instituições, o Estado propiciou inclusive o desequilíbrio entre a oferta e a procura de profissionais aptos para trabalhar com toda esta gama de cursos que iam sendo abertos pelo país. Diz Vahl (1980):

Como o corpo docente qualificado era limitado e não acompanhou aquele ritmo de crescimento, e as novas IES particulares, em geral não podiam pagar salários mais altos que as IES oficiais para atrair os melhores professores, foram obrigadas a contratar muitos docentes menos experientes e não tão qualificados academicamente, produzindo efeitos negativos na qualidade do ensino destas novas IES. (VAHL, 1980, p. 89).

A opção do Estado pela quantidade em detrimento da qualidade, na ânsia de suplantar as pressões por vagas no ensino superior, mesmo que houvesse alguma perspectiva de, posteriormente, resolver os problemas advindos desta escolha, trouxe consequências que se encravaram na estrutura profissional brasileira, colocando assim um novo problema: como resolver o problema da pouca qualidade de formação de muitos dos profissionais que foram diplomados às pressas? Quando o olhar é voltado para a formação dos professores, além dos fatores já apresentados, há que se somar toda a perspectiva que constituiu a implementação das licenciaturas curtas, das plenificações e das complementações pedagógicas. Há, também, que se citar situações de instituições privadas que, em alguns dos seus cursos de formação de professores, além dos problemas de qualidade já apresentados em inúmeras IES privadas, ofereciam os seus cursos, à revelia das normas vigentes, na forma de módulos ou de aulas em fins de semana, com baixa exigência de presença, agravando ainda mais o problema da qualidade profissional do formado.

Uma soma de fatores faz deste período um marco para o ensino superior brasileiro, carregando as suas consequências até os dias atuais.

Dentre os aspectos que motivaram o salto quantitativo de oferta de ensino superior no país, Vahl (1980) cita: as pressões decorrentes da grande expansão demográfica, pois o Brasil quintuplicou a sua população em apenas 70 anos (entre 1900 e 1970); as pressões decorrentes da expansão de escolarização de 2º grau, cujo caráter propedêutico atribuído servia mais como corredor para a universidade do que profissionalizante, mesmo se levado em conta o papel dos cursos Normais e das escolas técnicas neste segmento; o déficit na oferta de vagas em relação à procura, que motivou a abertura de instituições no espaço deixado pelo Estado; e, como outro elemento citado pelo autor, está a expectativa de promoção social resultante da demanda por profissionais qualificados e pelos melhores salários ligados a esta necessidade. (VAHL, 1980, p. 62-84).

Dentre as consequências do processo de expansão do ensino superior via privatização do setor, o autor as subdivide em algumas categorias. Nos objetivos declarados (e que constam nos documentos oficiais publicados) e alcançados é mencionada a ampliação de chances educacionais, o aumento de expectativa de promoção social e o aumento do número de vagas. Nos objetivos declarados e não alcançados é citada a coordenação entre necessidades e prioridades do desenvolvimento nacional e oferta das IES privadas e o cumprimento da legislação da reforma universitária na expansão do ensino superior. Nos objetivos não declarados (oficialmente, mas que podem ter estado presentes neste processo) que foram alcançados e não alcançados são citados, como alcançados, a diminuição considerável da capacidade de organização e movimentação estudantil, a ocupação do tempo ocioso de um grande contingente de pessoas, substituição do controle estatal sobre a expansão e a qualidade do ensino superior pela introdução do princípio de mercado e maior disponibilidade de recursos financeiros oficiais para aplicação na rede pública de ensino superior. Como objetivo não declarado e não alcançado é citada a destinação indireta de recursos financeiros públicos às IES privadas, com retorno, através do Programa de Crédito Educativo, programa este que veio socorrer as instituições frente à grande inadimplência no pagamento das mensalidades por parte dos alunos. O autor cita ainda algumas consequências não desejadas neste processo de privatização: estratificação qualitativa da rede de ensino superior, como reflexo da origem do diplomado quando da busca de emprego; transformação da expansão do ensino superior em objeto de prestígio político e social; alargamento dos problemas de frustração profissional; socialização das perdas e privatização dos lucros no campo do ensino superior; e transformação do problema de quantidade em problema de qualidade. (*Idem ibidem* p. 233- 281).

Com os limitadores estabelecidos a partir de 1977, a expansão dos cursos superiores nos anos 1980 ficou praticamente estagnada. O denominado milagre brasileiro vinha, desde 1974 (CUNHA, 1986, p. 144), demonstrando a sua crise. Dentre tantas consequências desta crise, a impossibilidade de

custeio das escolas privadas, mesmo com a implantação do sistema de crédito educativo, leva as famílias a novamente pressionar o Estado com vistas à escola pública. Somam-se às famílias, praticamente todas as categorias ligadas ao sistema de ensino nacional, reunindo-se em torno de uma bandeira comum: a defesa do ensino público e gratuito. Como marco desse período está a I Conferência Brasileira de Educação, realizada em 1980.

Paralela às lutas pelo ensino público e gratuito, há a luta pela sobrevivência das instituições privadas. Estas, unidas, segundo Cunha (1986), se aglutinam em torno de três frentes: uma, pressionando o Estado na busca de recursos para subsidiar as suas atividades; outra, na tentativa de privatização das instituições públicas; e uma terceira, voltada à propaganda em favor dos seus estabelecimentos e contra as instituições públicas. (*Idem ibidem*, p. 146-147).

Nesse turbilhão de embates, a nova República se estabelece a partir de 1985. Ela herda, entre outros, a prática do endividamento interno e externo (financiadores do milagre brasileiro), a inflação e a desestrutura da educação nacional. A Constituição de 1988, uma nova tentativa de se avançar concretamente nas mudanças sociais, depara-se com a crescente disparidade na concentração de renda do país. Com o governo Fernando Henrique Cardoso, os processos de privatização se acentuam em todos os setores do Brasil, inclusive na educação, sob a tutela de organismos internacionais como o Banco Mundial. A educação sofre arcos no orçamento e o ensino superior ofertado pelo Estado é, praticamente, estagnado. O governo de Luís Inácio Lula da Silva, que nasce de movimentos sindicais e com propostas de cunho social para o país, pouco altera efetivamente o quadro nacional, com poucas mudanças estruturais. A educação, apesar do discurso oficial, ainda não se transformou, na prática, em prioridade nacional e, por consequência, poucos são os avanços no conjunto do modelo de educação nacional. Uma das poucas iniciativas na busca por ampliar o número de alunos considerados pobres no ensino superior surge com a implantação do Programa Universidade para Todos, o PROUNI. Este programa, contudo, já é criticado por representar um “[...] aprofundamento do quadro de privatização do sistema de educação superior no país.” (MANCEBO, 2004, p. 847-848).

Na nova República, os indicadores educacionais do Brasil ficam nos níveis dos países mais pobres, mesmo o Brasil sendo uma das maiores economias do mundo. Com o fim da guerra fria, os Estados Unidos da América se afirmam como hegemônicos e passam a ditar, sob a luz do capitalismo e de filosofias neoliberais, o seu modelo e os seus interesses para o mundo e, assim, para o Brasil. Este novo modelo traz consigo a lógica do Estado mínimo e com ela a perda de conquistas sociais. Como consequência dessa situação, os recursos vinculados diretamente ao Estado e destinados à educação são gradativamente diminuídos. Com a diminuição de investimentos estatais em educação, o número de vagas nessas instituições é praticamente estagnado,

distanciando-se cada vez mais do ritmo de crescimento demográfico verificado no país nesta época.

Para suplantar as necessidades das classes que exercem pressão frente ao Estado, a iniciativa privada é a grande beneficiária. Novamente cabe a ela ampliar, em muitos casos com incentivos públicos, o sistema de ofertas de cursos em nível superior. Por consequência, os interesses da educação superior nacional acabam ficando sujeitos aos interesses do mercado. O Estado brasileiro, na lógica da desobrigação para com a educação, principalmente a superior, fica sujeito à política da concessão de bolsas de estudo e ou do financiamento, via empréstimo, para os alunos fazerem os seus cursos em instituições privadas. Nessa perspectiva, a educação superior continua a ser elitista e, em muitos casos, excludente como, por exemplo, nos cursos de maior *status* social, em que o acesso, via vestibular, acaba privilegiando principalmente aqueles que podem arcar com os custos de uma educação média de qualidade associada a complementações via curso pré-vestibular.

Quanto ao ensino ofertado pela iniciativa privada, é comum observarem-se carências de qualidade, visto que, na sua maioria, numa perspectiva que tende a acompanhar o setor, há pouco interesse pela pesquisa, ministrando um ensino calcado basicamente na reprodução do conhecimento, e pouco é investido na produção de novos conhecimentos. Pouco se detectando o espírito do profissional-pesquisador na maioria destas instituições, os seus reflexos são profundos na constituição das novas levas de profissionais para atuarem na sociedade. A fala do então Coordenador de Pós-Graduação da Universidade Bandeirantes (universidade privada), Roberto Moreira, amplia essa discussão, ao tratar da capacitação dos docentes dessas universidades, até mesmo ao fazer uma crítica ao conjunto das instituições privadas. Diz ele:

A falta desta visão (da necessidade de capacitação do corpo docente) e da pesquisa faz com que não se tenha esta visão do papel da universidade nestas outras duas dimensões da pesquisa e da extensão do serviço à comunidade. De tal forma que centram sua atenção no ensino, algumas vezes com professor efetivamente não titulado, trabalhando com grandes turmas de alunos, e evidentemente que nós não poderíamos esperar muito dos resultados deste ensino. (Cit. por SILVA JR; SGUISSARDI, 2000, p. 160).

A perspectiva do lucro e da manutenção da distinção entre classes pode ser visualizada, na lógica da concorrência, nas frequentes práticas de canibalismo empresarial e na própria estrutura dos cursos oferecidos, geralmente no período noturno e em áreas tradicionais, em que os custos de manutenção tendem a ser considerados mais baratos, incluídos aí os de formação de professores. Neste aspecto, o interesse tende a se afastar da oferta de cursos em que a necessidade de instalação de laboratórios sofisticados e da reposição de materiais de consumo tinha custo elevado, o que encarecia sobremaneira o custo das mensalidades. Não há assim, mesmo quando há carências em determinadas áreas na região, interesses na implantação desses

cursos: o lucro, nesses casos, tende a ser o principal motivador da ação da iniciativa privada.

A educação superior privada no Brasil busca agora “[...] uma pretendida vocação regional e uma cultura institucional, vazada nos valores da localidade, no âmbito do suposto cenário universal da educação superior.” (*Idem ibidem*, p. 172). Isto ocorre após momentos de expansão na década de 1970, de contenção e questionamento na década de 1980 até meados da década de 1990 e, por fim, de nova fase de expansão a partir de então.

É, principalmente, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso que este último salto de expansão da iniciativa privada ganha alento e um novo sentido na relação público/privado. Como diz Frigotto:

É o Governo Cardoso que, pela primeira vez, em nossa história republicana, transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado. Dilui-se, desta forma, o sentido de público e o Estado passa a ter predominantemente uma função privada. Passamos assim, no campo da educação no Brasil, das leis do arbitrário da ditadura civil-militar para a ditadura da ideologia do mercado. (*apud* FRIGOTTO; CIAVATTA: 2003, p. 107).

É, assim, com o aporte do Estado para a iniciativa privada que, novamente, o ensino superior é ampliado no seu número de instituições e de vagas. Frigotto e Ciavatta citam dados que apontam haver “[...] um aumento de 80% nos oito anos do Governo Cardoso, sendo que aproximadamente 76% no nível privado.” (*Ibidem* p. 114). Por outro lado, no mesmo período de tempo, “[...] em alguns estados da União, como no caso do Rio de Janeiro, houve um decréscimo na oferta do ensino superior público de 2,6%.” (*Ibidem*). Fica clara, assim, a postura do Estado quanto a políticas de expansão para o ensino superior, postura demonstrada pelas estatísticas de acesso que, no setor privado, são ampliadas, enquanto a participação do Estado se restringe à precária manutenção da sua rede. Não bastasse a diminuição dos recursos orçamentários, o Estado lança mão de campanhas como “amigos da escola”, para o ensino básico, e o fomento das chamadas fundações, no ensino superior, mantendo, quando muito, a disponibilidade já implantada, ficando para a lógica do mercado a constituição de novas instituições e cursos.

Com o governo Lula, a lógica de expansão via iniciativa privada aponta para poucas alterações, apesar das declarações do ministro Cristóvam Buarque, no mês de junho de 2003 em reunião da UNESCO em Paris, quando “[...] deixou claro que o governo brasileiro não dará seu aval à política de comercialização da educação superior.” (DIAS, 2003, p. 825). Ainda que eleito com um programa que ditava “Uma escola do tamanho do Brasil”, em que as políticas sociais tinham um papel de destaque, em uma análise feita em 2004, e que se mantém atual, Mancebo observa que, para além das críticas de campanha feitas pelo então candidato Lula ao seu antecessor Cardoso, as atitudes adotadas pelo governo atual demonstram a opção por

Legitimar tal herança, mantendo intocável o ‘ambiente’ criado pelo neoliberalismo e aceitando mover-se dentro dos marcos estruturais previamente fixados. Não se registram iniciativas significativas, nem de ordem política nem de ordem legal, que visem à modificação de acordos e contratos feitos no período anterior; os ajustes fiscais continuam impondo-se como prioridade governamental e os projetos sociais permanecem relegados a um plano secundário, o que vem impedindo a tão desejada e necessária reversão do quadro de disparidades e injustiças sociais. (MANCEBO, 2004, p. 849).

Outro elemento de destaque que surge neste governo são as parcerias público-privadas, que carregam no seu bojo indicativos de que o processo de privatização, inclusive da educação nos seus diversos níveis, seja mantido. A perspectiva de que a educação continua não sendo uma das prioridades governamentais é visível, para além da fala do então Ministro Tarso Genro feita em 7 de junho de 2004, que, ao reconhecer a crise que assola as universidades públicas e a necessidade de maiores investimentos públicos, propôs a criação de um fundo de investimentos, via alíquota sobre impostos já cobrados. Outro elemento que aparece, via proposta do MEC, é da criação de uma loteria para angariar recursos para o setor. (*Ibidem*. p. 851-852).

O próprio processo de aparente expansão de vagas e de instituições superiores públicas, como a criação de algumas novas universidades pelo governo federal ou mesmo da retomada de concursos públicos para docentes, não necessariamente aponta para a diminuição da participação do mercado no setor educacional superior. O caso da criação do Programa Universidade para Todos é um bom exemplo desta postura, visto que, apesar de que não necessariamente, haverá, diminuição do aporte de recursos à educação superior, parte destes recursos serão realocados para a iniciativa privada na compra de vagas, sob a forma direta de subvenções fiscais ou na manutenção do estatuto de filantropia. O Estado não se afasta da educação, porém mantém nas mãos do mercado os ditames da oferta de vagas. Cria-se assim uma nova esfera pública não-estatal (*Ibidem*, p. 853). Na compreensão das políticas para o ensino superior no país, é possível incluir as sugestões da busca pela diversificação de fontes de financiamento, via captação de recursos advindos de quaisquer setores, e teremos um quadro de manutenção do poder privado no ensino superior brasileiro. Descortina-se, assim, uma perspectiva semelhante à adotada em países como o Chile, no qual o objetivo é atender a toda a demanda como forma de integração nacional, sem com isso significar, necessariamente, gratuidade de ensino (KRAWCZYK, 2005).

Como consequência da perspectiva que se mantém no Brasil,

[...] a multiplicação das instituições de ensino superior privadas, em especial com fins lucrativos, foi extraordinária nos anos recentes, elevando-se seu número a cerca de 90% do total. As matrículas em instituições privadas já beiram os 80%, com evidente potencial de crescimento. Em contrapartida, mais de 90% da pesquisa produzida no país – mormente a básica -, mais de 80% dos mestres e 90% dos doutores titulados são fruto do investimento público e da atividade

científico-acadêmica das universidades públicas. (Acrescentem-se os recursos públicos, via sistema de bolsas e outras formas de auxílio aos programas de pós-graduação das universidades privadas, garantidas por agências financiadoras oficiais) (SGUISSARDI, 2005, p. 193).

É bom lembrar que toda essa construção da lógica do mercado na educação tem sido sistematicamente aconselhada e fundamentada, e em grande parte seguida, pelo Banco Mundial, que defende a tese de que os Estados devem, gradativamente, se afastar do investimento em educação superior. Essa tese considera o investimento nos níveis iniciais da educação de maior retorno, inclusive apontando:

Evidências demonstram que as pessoas estão dispostas a pagar pela educação. Na África, o retorno privado assegurado pela educação superior tem sido tão alto que, mesmo após a redução do crédito educativo ou a imposição de taxas, a educação superior ainda continuará sendo atrativo para investimentos pessoais. (*Ibidem*, p. 199).

Observa-se, assim, que há toda uma maquinação no sentido de o Estado relegar a educação superior para a iniciativa privada, apesar das características estritamente de ensino que norteiam essas instituições. Vale, neste sentido, resgatar o relato de Marco Antonio Dias, então Diretor da Divisão de Ensino Superior da UNESCO, sobre o desabafo de Julius Nyerere, ex-presidente da Tanzânia quando da sua visita à mesma UNESCO, que disse:

Por seguir os conselhos de especialistas internacionais, deixou de dar atenção particular ao ensino superior e, hoje, verifica-se que não dispõe de quadros nem de pesquisadores necessários ao seu desenvolvimento. Em contrapartida, muito do que foi feito em educação de base perdeu-se, pois faltaram condições para assegurar a qualidade em razão de **deficiências na formação de professores e na preparação de pesquisadores em educação**, que normalmente são formados pelas universidades. Dirigindo-se, em particular, a seus colegas africanos, Julius Nyerere aventurou: ‘Não cometam o mesmo erro que nós’ (*Ibidem*, p. 200, grifo nosso).

Tal relato traz à tona o grau de preocupação que deveria perseguir o caminho que tem sido adotado pelo Brasil, inclusive no governo atual, porém tal questionamento não parece estar em pauta no momento. A lógica que aponta para o mercado como elemento capaz de superar, na perspectiva da competitividade, os problemas atinentes à possível falta de qualidade do ensino prestado pela iniciativa privada, necessita, antes de mais nada, levar em conta o princípio do lucro como base para estes interesses que, em virtude da própria sobrevivência, sobrepuja o interesse do bem público.

Quando são produzidos fracassos, em virtude das políticas adotadas para este tipo de expansão do ensino superior, o Estado exonera-se da responsabilidade, colocando-a sobre os outros atores, calcado nos princípios de autonomia, que se subentendem na base das leis mercantis da empresa privada. A falácia do peso do Estado no fomento do ensino superior cede espaço, assim, pela falácia do dinamismo próprio do mercado.

O que se observa, é que o Estado brasileiro, inclusive na sua atual gestão, além de não colocar a educação enquanto prioridade, cede aos anseios da iniciativa privada, diminuindo a sua parcela de participação nas atividades de caráter público, sob pretextos escusos. Paralelo a tudo isso, a nova reforma universitária patina na luta pela sua aprovação, aprovação esta que não necessariamente, pelo histórico que temos no Brasil de cumprimento de leis, garantirá a sua efetivação, sem que, neste momento, se discuta o teor deste projeto. Como paleativos à inércia que persegue a administração pública, o Estado lança mão de políticas como das cotas para negros, índios e estudantes do ensino médio público. Enfim, o ensino superior no Brasil, juntamente com o conjunto dos setores que perfazem a estrutura nacional, carece de um redimensionamento. Como diz o cientista social, um dos fundadores e ex-integrante do Partido dos Trabalhadores, Francisco de Oliveira, ao tratar da política implementada pelo governo Lula:

O governo Lula ou ultrapassa a ‘era FHC’ ou estará definitivamente classificado dentro dela e, no futuro, historiadores e sociólogos reconhecerão um longo período de hegemonia neoliberal que engloba FHC e seus sucessores por um tempo que, hoje, não é previsível. (*apud* FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 121).

Na perspectiva de expansão desenfreada de cursos superiores no Brasil, já expressa anteriormente, um importante elemento é citado por Cunha, ao observar que,

De cerca de 20 mil estudantes matriculados em 1931 [...] aos 3,5 milhões de estudantes de graduação [...] em 2002 [...]. Todo esse crescimento não foi acompanhado de mecanismo algum de formação de pessoal que pudesse dar conta das tarefas docentes. (CUNHA, 2004, p. 796).

A demora na definição de políticas de formação docente para o ensino superior, que também ocasionou a proliferação de cursos sem qualificação de formação docente para o ensino básico, via cursos de licenciatura, tem gerado o que o autor chama de improvisação docente, uma vez que, para a tarefa de docência superior, basta um curso de graduação, não necessariamente na mesma área. Esta realidade carrega no seu bojo, num efeito cascata, uma desastrosa consequência: perda da qualidade no processo de formação em todas as áreas, principalmente quando novos cursos são criados em projeção avassaladora, situação semelhante já tendo sido vivenciada, principalmente quando foram instituídas as licenciaturas curtas no país. Com a necessidade de docentes para estes cursos que são criados, o processo de seleção esbarra na própria disponibilidade de pessoal, por consequência, em muitos casos, basta o diploma de graduação, obtido em qualquer instituição, com qualidade ou não, para se tornar professor em curso de nível superior. Diz o autor:

O resultado de tão grande expansão é a desvalorização dos diplomas de ensino superior de graduação, em termos materiais e simbólicos, o que, ao invés de diminuir,

aumenta a demanda dele e dos que se lhe seguem – o mestrado e o doutorado ou, na vertente paralela, o simulacro tropical do MBA norte-americano. (*Ibidem*, p. 797).

Sendo assim, até mesmo exigências recentes que pareciam encaminhar para a elevação da qualidade na educação, como o fato de que “[...] até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.” (LDBEN. Art. 87, § 4º), esbarram na mesma questão da falta de qualidade no processo de formação destes professores, via quadro docente fragilizado em muitas das instituições de nível superior. Nem mesmo com os concursos públicos, basicamente nas instituições mantidas pelo Estado, o problema da falta de qualidade é superado, pois há que se considerar, entre outros, a disponibilidade de interessados em função dos salários pagos, geralmente defasados nessas instituições e que já não atraem tanto como em outros tempos.

Os mecanismos de reprodução, atinentes à qualidade da formação docente, se mantêm com efeitos ainda mais profundos nas instituições privadas. Se, no caso destas, for somada a caracterização do sistema de contratação de pessoal, no qual a regra da estabilidade no emprego não existe, teremos um quadro ainda pior no que diz respeito a compromisso institucional. Alguns números, citados por Gomes (2003), colaboram na panorâmica deste quadro:

O setor privado empregava em torno de 79.384 professores no ano de 1998. Eles estavam divididos em três grupos que se diferenciavam em função do contrato de trabalho: 12.068 eram professores em tempo integral, 20.597 com dedicação parcial e 46.719 professores ‘*horistas*’ (pagos por hora) (GOMES, 2003, p. 859).

Em virtude da sua forma de contratação, muitos destes professores não criam vínculos com as instituições, prejudicando ainda mais a sua relação com os processos de formação, além de terem jornadas de trabalho que podem se estender aos diversos níveis de ensino, a diversas instituições e, até mesmo, a diversas cidades. Cria-se, assim, uma realidade complexa não apenas para os professores, mas também para toda a rede de instituições.

Os mecanismos reguladores que, via Conselhos Superiores, poderiam suplantar este problema na formação dos formadores, com políticas pensadas para a questão, nem sempre têm conseguido êxito. A definição de políticas de regulamentação para o setor se depara, em muitos momentos, com a falta de mecanismos governamentais de aplicação e de fiscalização. É preciso também levar em consideração a presença de representantes desta mesma iniciativa privada, geralmente preocupados em legislar em causa própria, nesses conselhos, que, por consequência, na busca por normas de qualidade, acabam esbarrando, muitas vezes, em políticas facilitadoras da expansão privada e privatista.

Há que se considerar também que muitas destas instituições, as quais eram localizadas em determinadas cidades, agora são multicampi, quando não internacionais, através da implantação das suas filiais, de franquias ou da venda

de pacotes pelo mundo. A educação superior virou produto de exportação, no caso brasileiro, muito mais de importação. A Austrália, um bom exemplo desta nova lógica do mercado, “[...] exportava 6 milhões de dólares em ensino superior em 1970, ultrapassou, graças, em particular, ao uso de novas tecnologias, a cifra de 2 bilhões no ano de 2000.” (DIAS, 2003, p. 828). Por conseguinte, essas instituições conseguem chegar a quase todos os lugares do Brasil ou do mundo, quer de forma presencial, virtual ou de outras tantas maneiras. Por vezes, estes locais não dispõem nem mesmo de estrutura para a busca de outras fontes de pesquisa como bibliotecas públicas e ou livrarias que possibilitariam enriquecer minimamente o processo de formação. Como consequência dos processos de ensino praticados, e geralmente oficializados pelo Estado, há um ensino meramente reprodutivista, alimentando o círculo vicioso da falta de qualidade da escola.

As restrições estipuladas pelos órgãos fiscalizadores a este tipo de ensino, que alimenta a cadeia da desqualificação generalizada, esbarram nos processos de aplicação dos mecanismos coercitivos que, em muitos casos, são benevolentes com os maus resultados obtidos pelas instituições com pouca ou nenhuma qualidade. O efeito pernicioso na qualidade de formação dos futuros formadores acaba passando, assim, à margem de processos de transformação da realidade educacional brasileira. Nessa perspectiva, Cunha (2004), em nota de texto, expõe uma possível forma de minimizar o problema, ao mesmo tempo em que sintetiza a sua dimensão. Diz ele: “Penso que o exercício do magistério deveria depender de aprovação em exame controlado pelo MEC, em razão dos efeitos que a má formação dos professores acarreta a toda a dimensão intelectual e motivacional da vida dos alunos.” (CUNHA, 2004, p. 815).

Enquanto isso, a atual LDBEN caracteriza, no seu artigo 52, que “[...] as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano.”, colocando como finalidades, entre outras, “[...] estimular a criação, cultura e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo.” (art. 43, inciso I). Ampara a visão de universidade atual, o Plano Nacional de Educação, que, quando trata do ensino superior, destaca que “[...] a produção do conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais, é a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais.” (PNE, 2001, p. 93). E complementa que

[...] as IES têm muito a fazer [...] encontrando a solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades. (*Ibidem*).

E, “[...] as universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa, o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade.” (*Ibidem*, p. 94).

Sendo assim, o papel da formação em nível superior continua tendo grande importância na nossa sociedade. A sua articulação com o ensino fundamental e médio, neste sentido, destaca-se como forma de, ao receber os alunos na universidade, esta estar preparada para lidar com as ferramentas que os alunos já trazem consigo, na tarefa de especialização a que se propõe.

Considerações finais

A expansão do ensino superior no Brasil ficou, grande parte, nas mãos da iniciativa privada. Sem a devida atenção do Estado, em muitos momentos, fugiu ao controle dos mecanismos responsáveis pela qualidade da educação que era ministrada. As consequências mais visíveis, principalmente quando o olhar se volta para a educação básica, está nos resultados conseguidos pelas escolas nos processos avaliativos realizados, tanto os nacionais quanto os internacionais. Nesse sentido, algo precisa ser feito e de forma urgente pelas autoridades competentes, sob pena de que o futuro da educação no país esteja sobremaneira comprometido.

O desenho do Brasil que se deseja começa a ser rabiscado no momento em que se planeja o modelo de educação para o país e, neste viés, o papel dos cursos superiores é de absoluta importância, dado que é dos quadros que os compõem que parte a maioria dos especialistas que pensarão, entre outros, os caminhos da educação brasileira. Cabe ao Estado, neste sentido, não perder isso de vista e rever as suas políticas educacionais, políticas estas que têm afastado a educação, em todos os seus níveis, para planos que estão longe de serem prioritários. Assim, planejar a expansão dos cursos superiores, quer daqueles mantidos pelo Estado ou daqueles que são resultado na iniciativa privada, e da educação nacional como um todo, necessita que os erros do passado sejam a primeira consideração a ser observada, pois os reflexos desse passado ainda estão presentes na (falta de) qualidade dos profissionais que atuam na sociedade brasileira, inclusive na tarefa de ensinar as novas gerações via educação escolar.

Referências

ARAÚJO, E. M. B. Reforma universitária: suas causas e consequências. In: TUBINO, M. J. G. (Org). *A universidade ontem e hoje*. São Paulo: Ibrasa, 1984, p. 126-135.

BRASIL *Diretrizes e bases da educação nacional*: Lei nº 9.034, de 20 de dezembro de 1996 (Lei Darcy Ribeiro) e legislação correlata. Bauru: Edipro, 1997.

_____. *Plano nacional de educação*. Apresentação de Vital Didonet. 2. ed. Brasília: Plano, 2001.

CUNHA, A. C. Verbas públicas para universidades públicas. In: CUNHA, A. C. (org). *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. 2. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986, p. 143-150.

_____. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – Estado e Mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, V. 25, nº 88, p. 795-817, Especial- out. 2004.

DIAS, M. A. R. Comercialização no Ensino Superior: É possível manter a idéia de bem público? *Educação e Sociedade*, Campinas, V. 24, nº 84, p. 817-832, set. 2003.

FERNANDES, F. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, V. 24, nº 82, p. 93-130, abr. 2003.

GOMES, A. M. Estado, Mercado e Educação Superior no Brasil: Um modelo analítico. *Educação e Sociedade*, Campinas, V. 24, nº 84, p. 839-872, set. 2003.

KRAWCZYK, N. R. Políticas de regulação e mercantilização da educação: Socialização para uma nova cidadania? *Educação e Sociedade*, Campinas, V. 26, nº 92, p. 799-819, Especial - out. 2005.

MANCIBO, D. Reforma universitária: Reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *Educação e Sociedade*, Campinas, V. 25, nº 88, p. 845-866, Especial - out. 2004.

ROSSATO, R.; MAGDALENA, B. C. *Universidades gaúchas: impasses e alternativas - O ensino superior no Rio Grande do Sul*. Santa Maria: UFSM, 1995.

ROTHEN, J. C. Os Bastidores da reforma universitária de 1968. In. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 103, p. 453-475, mai./ago. 2008.

SAVIANI, D. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1988.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: Entre o público e o privado/mercantil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan./abr. 2005.

SILVA JR. J. R.; SGUISSARDI, V. A educação superior privada no Brasil: Novos traços de identidade. In. SGUISSARDI, V. (Org). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000, p. 155-177.

VAHL, T. R. *A privatização do ensino superior brasileiro: causas e conseqüências*. Florianópolis: UFSC, 1980.