

Ensino superior brasileiro e a relação entre público e privado: disputas históricas

Célia Elizabete Caregnato

UniRitter¹

A educação superior na história do Brasil recente tem sofrido importantes mudanças e reformas. Esses fenômenos estão vinculadas a processos históricos e ao contexto no qual estão inseridos. Este estudo analisa momentos históricos que marcam a trajetória do ensino superior no Brasil², procurando detectar as relações políticas e as óticas político-ideológicas prevaletentes. Trata-se de entender manifestações e realizações que expressam o caráter público e interesses privados relativamente ao ensino superior. O recorte feito compreende cinco fases distintas. Cada uma delas é abordada a partir de relações sócio-políticas e de concepções políticas em jogo, as quais influenciam a natureza e a organização do ensino superior em cada período histórico. Com isso, pretende-se instigar a problematização e o debate em torno das mudanças sofridas pelo ensino superior na atualidade.

¹ Doutoranda em Educação pela UFRGS/Porto Alegre/RS, professora no UniRitter e na FAPA.

² O presente estudo resultou de pesquisa em torno da natureza pública da educação superior que ocorre no âmbito do GIPECS – Grupo Interdisciplinar de Pesquisa sobre Educação Cultura e Sociedade, do UniRitter –Centro Universitário Ritter dos Reis. A pesquisa conta com a participação da bolsista de Iniciação Científica Raquel França e com o apoio da FAPERGS, no projeto intitulado *Ensino superior privado e esfera pública: representações sociais de atores em instituições do Rio Grande do Sul*, coordenado por Célia Elizabete Caregnato. Colaborou na presente elaboração Maria Elly Herz Genro, professora na PUC/RS.

A **primeira fase** é aquela na qual se destacam o ensino superior fragmentado, o patrimonialismo e o liberalismo comunitarista. As primeiras instituições de ensino superior no Brasil foram constituídas apenas a partir de 1808, depois da chegada da família real. Foram escolas superiores com cursos isolados, voltadas para formação profissional nas áreas de medicina, direito e politécnicas. A noção de universidade não obtinha repercussão. O ensino superior permaneceu fragmentado, profissionalizante e expressava a cultura política da elite brasileira.

O século XIX foi marcado por um tipo de profissional oriundo do meio acadêmico e conhecido como 'doutor', o bacharel em direito. As primeiras escolas superiores no Brasil foram as de Olinda e de São Paulo, em 1827, e trabalharam com o ensino jurídico. A formação jurídica, que num período inicial servia para dispor de magistrados e juristas, passou a priorizar o fornecimento de quadros para o Estado, dirigentes, políticos e administradores, obedecendo à lógica de distribuição patrimonial do poder. Na linha do pensamento de Raimundo Faoro (1987), é razoável supor-se que este segmento profissional formasse um estamento próprio ao nível do estado; um estamento, porém, profundamente vinculado aos chefes políticos locais.

Quando da crise do império e o início da primeira república, a medicina e outras áreas, como engenharia, ganharam espaço. No final do século XIX, a medicina se desenvolveu como área do conhecimento e de atuação profissional necessária para a afirmação da sociedade nacional. Os engenheiros e os educadores também experimentaram uma fase que proporcionou a atuação de profissionais/intelectuais capazes de auxiliar na tarefa de reorganização social por meio da atuação efetiva do Estado.

A reorganização social e estatal esteve vinculada à presença de ideais positivistas. Conforme Oliven (1990, p. 60), "a influência do positivismo, no grupo de oficiais que proclamou a república no final do século passado, foi um fator importante que contribuiu para o atraso da criação da universidade no Brasil". As escolas técnicas, como é o caso da Academia Politécnica de São Paulo, ilustraram bem a idéia de valorização de um profissional do progresso, da modernidade, como também expressaram características do ideário positivista. A Escola Politécnica de

São Paulo foi considerada uma instituição de ensino superior “modelar durante toda a Primeira República” (Nadai, 1987, p. 53).

Essa instituição que constituiu, em 1934, parte da USP – Universidade de São Paulo - expressou a crença no ensino técnico especializado e, por outro lado, investiu em pesquisa e construção de conhecimento, sendo, no entanto, resistente à fundação daquela universidade.

Esta primeira fase do ensino superior brasileiro revelou aspectos da realidade política local. O liberalismo no Brasil conviveu historicamente como o patrimonialismo (Faoro, 1987) e com ideais positivistas³. Entre outras conseqüências, decorre que na sua relação com o patrimonialismo, deixou prevalecer uma fusão entre o poder privado e o poder público, por meio da qual os interesses privados ganharam precedência frente aos públicos. Quanto à relação com o positivismo, o liberalismo conviveu com seu organicismo centralizador, deixando desenvolver um Estado que iria muito além do chamado ‘Estado mínimo’.

Efetivamente, na história da cultura política predominante no Brasil, os ideais liberais não estiveram tão próximos da perspectiva clássica quanto se poderia imaginar, defendendo liberdades civis e formação para a cidadania. No ensino superior, a ausência de universidades públicas e de investimentos para o desenvolvimento de pesquisa e do livre saber expressou, por longa data, a ausência de grupos portadores de uma postura política capaz de assumir tais compromissos como seus.

A **segunda fase** que marcou o ensino superior brasileiro pode ser resumida como aquela em que se evidenciaram disputas entre um liberalismo idealista, os católicos e o poder político de centralização autoritária. O período formado entre os anos 20 e a ditadura do Estado Novo (1937-45) foi denso em termos de mudanças, e acredita-se que aí vai sendo gestada uma noção de interesse público, especialmente quanto à educação superior. Historicamente, é neste período que as discussões em

³ Cunha (1980, p. 87-88) afirma que “o positivismo vinha atender, no plano ideológico, a essas demandas. Atacando o catolicismo (e o cristianismo em geral), como uma expressão ultrapassada do estado metafísico, solapava a hegemonia da Igreja; defendendo o ensino livre de qualquer privilégio (qualquer um poderia ensinar qualquer coisa que quisesse) e o exercício das profissões independentemente de privilégios corporativos remanescentes, diminuía o poder da universidade (controlada pela Igreja) e dos sindicatos operários; defendendo a ‘ditadura republicana’, legitimava a organização de um aparelho de repressão das manifestações populares (principalmente dos operários), apesar dos valores proclamados de solidariedade universal, veiculados pela ‘religião da humanidade’”.

torno de valores sociais, culturais e políticos vão buscar definir uma identidade para a sociedade brasileira.

Durante a década de 1920 ocorreram fenômenos importantes: (1) a expansão do ensino superior fragmentado com importante liberdade em termos de organização institucional (início das instituições privadas dá-se a partir de 1891); (2) surgimento de universidades concebidas como soma de escolas e faculdade; (3) surgimento da crítica a esse tipo de concepção de universidade e (4) defesa de instituições universitárias que tivessem autonomia administrativa e intelectual e que investissem em pesquisa.

A primeira universidade brasileira, Universidade do Rio de Janeiro, que persistiu no tempo, foi criada em 1920 e se constituía a partir de três faculdades isoladas. “Ela conservou o caráter elitista do ensino, manteve-se alheia às necessidades da maior parte da população brasileira e não incentivava o desenvolvimento da ciência e da tecnologia” (Oliven, 1990, p.60).

Do ponto de vista da organização do poder político no Estado, é indispensável realçar que a Revolução de 1930 significou um rearranjo das forças sociais no poder. Ela não se traduziu numa transformação radical, mas, ao mesmo tempo, o período posterior a 30 apresentou mudanças⁴ importantes no âmbito econômico. No ensino superior também houve modificações importantes.

Trabalha-se aqui com o suposto de que é nesta fase do ensino superior que se pode falar na existência de interesses públicos, os quais se manifestam com certa clareza. Não é o liberalismo brasileiro como um todo, portador dessa síntese, é muito mais uma facção que talvez possa ser chamada de utópica ou idealista, vinculada ao liberalismo antiautoritário. Teixeira defendeu a educação superior de acesso gratuito e a organização universitária como elementos para o desenvolvimento nacional.

Anísio Teixeira afirmou:

⁴ Weffort (1980), considera que “a revolução de 1930, movimento liderado por homens de classe média e por alguns chefes oligarcas (entre os quais o próprio Getúlio Vargas), abre a crise do sistema oligárquico de poder estabelecido desde os primeiros anos da República (1889) e consagrado na Constituição liberal de 1891. Parece haver sido uma das peculiaridades do processo de transformação política que a insurreição de 1930 desencadeia, o fato de que as verdadeiras forças e os motivos reais de seu comportamento não tenham aparecido sempre de maneira clara” (p.63). Com base nisso, Weffort esclarece que, diferentemente do processo clássico europeu, especialmente francês, no qual as classes sociais enfrentaram-se e estabeleceram uma clara ruptura com o antigo regime, no caso brasileiro houve muito mais uma reorganização do poder ao nível das classes dominantes.

Restauremos o pensamento utópico, livre e razoável, fundado no conhecimento e nas potencialidades analisadas desse conhecimento – não se confunda, com efeito, utopia com escapismo – confiemos no homem e no poder de esclarecimento do saber de natureza científica (...) (Teixeira, apud Chaves, 2000, p. 211).

Efetivamente, essa postura, que girou em torno de um ideal democrático, haveria de enfrentar dois inimigos associados: os católicos e o estado centralizador. Os católicos, “confundindo liberalismo com comunismo, temiam que a nova geração a ser graduada pela instituição recentemente criada resultasse inteiramente impregnada dos sentimentos mais contrários à verdadeira tradição do Brasil e aos verdadeiros ideais de uma sociedade sadia”⁵ (Oliven, 1990, p.62).

A partir de 1937, um regime político declaradamente centralizador de inspiração fascista seria empunhado para ‘enfrentar o extremismo’ e a ameaça comunista. O ensino superior logo sentiria essa força, já que nesse mesmo ano a Universidade do Rio de Janeiro seria reorganizada com o nome de Universidade do Brasil, mantendo o modelo tradicional de fragmentação e garantindo maior controle por parte do Estado. A ingerência do Estado centralizador ocorreu em relação à Universidade do Distrito Federal, idealizada por Anísio Teixeira. Esta, criada em 1935, foi extinta em 1939, por Decreto Presidencial (Oliven, 1990).

Desta maneira, a implantação do regime autoritário de 37, mesmo que sob governo de tipo populista, que instaura um *Estado de compromisso* é marcante. Por um lado, o compromisso entre classes sociais heterogêneas é realizado através de um líder populista, que estabelece acordos, mas nunca consegue consenso. Os conflitos e a instabilidade são inerentes à natureza desta forma de organizar a política.

Neste contexto, a educação é vista como área importante para exercer o controle próprio de um Estado autoritário. “O formalismo, a centralização e a uniformização, legados ao sistema de ensino, são exacerbados nesse período e se

⁵ Favero (2000) registra o interesse dos católicos pelo ensino superior. Em 1932, no Rio de Janeiro, foi fundado o Instituto Católico de Estudos Superiores, “a semente da futura universidade”. Assim, “como expressão cultural superior do catolicismo e como instrumento imprescindível de sua irradiação ampla e benfazeja em todas as esferas sociais, a universidade católica é, para o Brasil, penhor de vida no presente e promessa de mais seguro porvir” (p. 39-40). Helena Sampaio (2000) esclarece que as universidades católicas que se desenvolveram a partir da segunda metade dos anos 40, formaram-se como um setor “semi-governamental”, já que em diferentes graus dependiam do financiamento estatal. Ao invés de garantir e incentivar o processo que vinha ocorrendo até então, com a criação de universidades estaduais, o governo federal opta por privilegiar os recursos às instituições de ensino superior privadas.

fazem sentir até hoje nos órgãos responsáveis pela educação no país...” (Fávero, 2000, p. 110).

Por sua vez as instituições universitárias continuaram com identidade muito mais próxima à soma de faculdades profissionalizantes do que expressão de uma concepção qualificada de comunidade universitária.

No **terceiro período** o ensino superior esteve entre a práxis da esquerda e a ação do autoritarismo liberal. O período da democracia populista, iniciado em 1946, registrou importantes conflitos entre classes e segmentos engajados na defesa de posições sociais e, outros, fazendo frente a limites impostos pela ordem economicossocial e político-cultural vigente. Duas vertentes de pensamento político enfrentaram-se: uma de liberais – formando um grupo heterogêneo desde democratas até liberais autoritários – e outro de centro-esquerda - composta por desenvolvimentistas, populistas, estudantes e nacionalistas. Ao final, os enfrentamentos ideológicos foram intensos e, na disputa mais nítida, aparece a concepção de universidade vinculada à cultural popular - com Álvaro Vieira Pinto – e o ainda difuso liberalismo autoritário. Este último como combinação típica forjada no âmbito da prática política dos liberais brasileiros.

Quanto às disputas em torno da LDB, debatida entre 1948 e 1961, em meados dos anos 50 aparecem contendidas entre os que defendiam a escola pública e os que se anunciavam como defensores da liberdade de ensino. No primeiro grupo, via-se Anísio Teixeira e Fernando Azevedo. No segundo, estava o segmento de instituições privadas católicas e o político Carlos Lacerda. Por outro lado, as disputas que foram além da LDB, com estudantes politizados e com inúmeros segmentos sociais manifestando-se por reformas. Esses acontecimentos também contribuíram para que se entendam marcas históricas da relação entre sociedade e ensino superior. Criada em 1938, a UNE tornou-se, indiscutivelmente, um importante centro de debates que propunha a reforma do ensino superior no início dos anos 60, além de marcar posição de contestação no campo político-social.

Paralelamente às facilidades no acesso ao vestibular e, considerando as restrições existentes à efetiva possibilidade de realizar um curso superior, ainda houve uma gradativa diminuição nas taxas cobradas pelas escolas públicas, particularmente as universidades. O processo de federalização das universidades

ocorrido na década de 1950 parece ter sido uma consequência disso tudo. Tanto escolas superiores estaduais, como municipais e também particulares passaram a ser financiadas pelo governo federal (Cunha, 1989, p. 91).

Diferentes níveis de ensino passaram a ser federalizados. Nos anos 1960, os estudantes organizaram o I Seminário de Reforma Universitária (Cunha, 1989) no qual posicionavam-se pela crítica à cátedra e ao regime de tempo parcial dos docentes que impedia o desenvolvimento de pesquisa. Os estudantes destacavam aspectos sócio-políticos e

reconheciam que deveriam 'prestar serviço de redistribuição' da cultura que privilegiadamente estavam recebendo na universidade, possibilitando 'a promoção educacional e política do povo'. Para isso, seria preciso 'fazer da universidade trincheira de defesa de reivindicações populares, através da atuação política da classe universitária em defesa das reivindicações operárias'... (Cunha, 1989, p. 224).

É importante ter presente o contraponto a esta postura dos estudantes. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) reunia os atores engajados na defesa da liberdade de ensino, entenda-se do ensino privado. Tanto o fim do ensino superior gratuito nas universidades públicas, como a educação moral e cívica eram considerados requisitos necessário para a reforma educacional.

Nesta mesma fase o ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros – criado em 1955, como um braço do Ministério da Educação constituía-se num foco da ideologia nacionalista. Esse instituto comportava desde a postura de Hélio Jaguaribe, que entendia que as massas deveriam ser conquistadas para o desenvolvimento nacional, até a de Álvaro Vieira Pinto que entendia que o pensamento das massas encerrava em si a base para o desenvolvimento (Cunha, 1989, p, 55). Aliás, Pinto, além de membro do ISEB, como professor da Universidade do Brasil analisou a necessidade de reforma universitária, entendendo que a cultura popular deveria estar na base da atuação da universidade.

A postura de figuras como Pinto e a mobilização dos estudantes, neste período, aliaram crítica teórica à atuação militante no sentido de questionar o modelo vigente. A noção de práxis fazia-se sentir no questionamento às políticas vigentes e ao privilégio a uma cultura de classe – dominante. A práxis de esquerda e o liberalismo autoritário fizeram história enfrentando-se numa disputa cujo resultado foi a prevalência clara deste último a partir de 1964.

Quanto à estrutura das instituições de ensino superior, destacam-se o Instituto Tecnológico de Aeronáutica e a Universidade de Brasília. Esta última, criada em 1962, teve entre seus idealizadores Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. Tinha como objetivo formar cidadãos que buscassem soluções democráticas, expressando assim uma identidade ideológica com o nacionalismo desenvolvimentista. A organização em departamentos, que não significava simples soma das cátedras, pretendia reunir disciplinas afins e corpo docente “integrado pela unidade de pensamento e ação, num plano de trabalho de ensino e pesquisa.”(Cunha, 1989, p. 185).

O período do autoritarismo e do liberalismo na expansão do ensino superior público constituiu a quarta fase histórica. Este período tem início no ano de 1964, portanto, tem relação direta com a tomada do poder político pelos militares através de um golpe de estado. Esta fase da trajetória histórica brasileira foi resultado de uma combinação de fatores, mas teve especial vínculo com os interesses político-ideológicos e econômicos norte-americanos. Isso pode ser verificado tanto no contexto da Guerra Fria, quanto nos interesses de expansão do capital multinacional - terminologia própria das análises oriundas das ciências sociais à época - que requeria ‘ordem social’ para se expandir. De outra parte, a disputa por vagas na universidade, a desvalorização dos diplomas devido à crise no mercado e o engajamento dos estudantes com questões de cunho social e político mais amplo foram elementos significativos desse período.

No período pós-1964, para além das intenções ideológicas que deram suporte ao golpe de estado e repercutiram sobre a universidade, a idéia de reforma - sob o título de modernização - nesse setor da educação formal não era algo novo. Mesmo antes desse período havia experiências de reformas que já negavam a tradicional cátedra - exemplos podem ser encontrados no Instituto de Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e da criação Universidade de Brasília (UNB) em 1962 (Cunha, 1988; Germano, 1992). Contudo, a reforma política comandada pelo regime autoritário, a partir de 64, contou com importantes conflitos entre estudantes e docentes que atuavam numa perspectiva política de oposição em relação àquela prevalecente no Estado.

A pressão por vagas para ingresso na universidade tornou-se mais intensa nos primeiros anos do regime militar. “O número de alunos inscritos para o vestibular em

relação ao número de vagas na universidade cresceu 212% entre 1964 e 68.” Isso “significava acima de tudo uma ameaça para a ‘segurança nacional’ já que o descontentamento estudantil canalizava-se em atividades políticas sobre as quais o Estado estava perdendo o controle. É este o verdadeiro sentido da crise oficialmente admitida” (Freitag, 1986, p. 86- 87).

No ensino superior desse período, o caráter privatista das políticas e o autoritarismo são fatos incontestáveis. Embora a LDB de 1961 admitisse que o sistema de ensino superior não mais deveria ser organizado preferencialmente por instituições universitárias, é principalmente a partir da reforma de 1968 que ocorre a expansão de instituições privadas e de vagas no ensino superior.

O setor público, ainda que houvesse crescido no período, não o fez no mesmo ritmo do setor privado. No período 1960-1970, enquanto as matrículas registravam crescimento da ordem de 260%, as matrículas do setor particular cresciam mais de 500%. Na década seguinte - 1970-1980 -, o crescimento do setor privado foi de 311,9% e o setor público, de 143,6% (Sampaio, 2000, p. 57).

Em termos de vagas e de número de instituições, a expansão do setor privado nesse período foi capaz de garantir uma ‘massificação’ do ensino superior no Brasil, constituindo-se na estratégia de resposta à reivindicação estudantil por vagas na universidade. Essas importantes modificações não foram objeto de debate por parte de estudantes, docentes e da comunidade interessada de forma mais ampla. A reforma de 1968 foi resultado de uma compreensão formada em gabinete e sob orientação de especialistas norte-americanos e brasileiros.

A Lei 5540/68 constituiu-se na síntese dos principais acontecimentos que garantiram a reforma do ensino superior sob o regime autoritário e sob as condições do desenvolvimento econômico capitalista num país periférico. O americano Rudolph Atcon, que havia prestado assessoria a CAPES – Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -, entre 1953 e 56, volta ao Brasil em 65, contratado pela Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura, para propor “alterações estruturais que julgasse necessárias para a universidade brasileira” (Cunha, 1988, p.204).

Estudos realizados por Atcon, à época, colocavam a educação como fator primordial no desenvolvimento econômico e na integração nacional. Para tanto, seria necessário equacionar o máximo de rendimento com o mínimo de investimento (Fávero, 1991, p. 25). A idéia de uma administração neutra e produtiva visando a

desenvolver economicamente a nação estava no centro dessa compreensão. De outra parte, foi elaborado o relatório Meira Mattos, resultado da formação de uma Comissão Especial nomeada pelo Presidente da República para encontrar saídas frente às mobilizações estudantis do período. O referido relatório permitiu apoio para a legislação de exceção, com o decreto lei 477/69 e o Ato Institucional nº 5 (Fávero, 1991, p. 16).

Segundo Fávero (1991, p. 57) os dois relatórios sobre a universidade recomendam a “implantação de uma nova estrutura administrativa baseada no modelo empresarial, cuja finalidade é o rendimento, a eficiência, e não a produção acadêmica, científica e cultural”. A recomendação do documento Atcon é da necessidade de se separar administração e execução, o que implica a separação entre atividades de ensino e pesquisa relativamente às administrativas e de direção.

Baseada no modelo norte-americano, a Lei 5540/68 instituiu o ciclo básico de estudos, com dois níveis de pós-graduação – mestrado e doutorado – departamentalização, vestibular classificatório, fim da cátedra, aumento no número de vagas via criação de instituições não universitárias, entre outros.

Como conseqüência da legislação, resultaram pelo menos dois fenômenos. Primeiro, a incrível expansão de cursos superiores privados no período imediatamente posterior. Helena Sampaio afirma que “entre 1968 e 1972, foram encaminhados ao CFE – Conselho Federal de Educação - 948 pedidos de abertura de novos cursos. O CFE deferiu 759.” E “em 1975, a despeito da tentativa do ministro de intervir na expansão ‘desordenada’ do ensino superior, as matrículas privadas eram 61,8% do total; 1182 novos estabelecimentos haviam sido criados nos últimos cinco anos, numa média de três ao mês” (2000, p. 66/67).

Um fenômeno que se produziu a partir de 1968 foi o da expansão do setor de pós-graduação nas universidades públicas e a expansão da pesquisa. No relatório do Grupo de Trabalho que pensou a reforma universitária, a defesa da implantação do pós-graduação vinculado à pesquisa mereceu atenção especial.

Oliven (1989. p. 59), analisando a organização em departamentos, afirma que “nas grandes universidades, em geral públicas, foi implantado, nos últimos anos, um sistema de pós-graduação bastante dinâmico e autônomo inclusive financeiramente”, evidenciando também uma relativa separação entre graduação e

pós-graduação. “Com o redirecionamento do ensino em termos de ênfase que as grandes universidades passaram a dar à pesquisa, há um esvaziamento dos cursos de graduação em termos de professorado qualificado” (Op. Cit., p. 60). Desta maneira, o conjunto minoritário de instituições públicas ficou responsável pela pesquisa acadêmica que se constituiu no país.

O **quinto período** na trajetória do ensino superior brasileiro até o presente, é marcado pela forte presença da ideologia do livre mercado, hegemônica internacionalmente. No Brasil identificam-se especialmente a partir da década de 1990, como em outros períodos históricos, disputas entre os agentes que compõem o cenário desde uma ótica de mantenedores ou empreendedores do ensino superior, até perspectivas políticas estatais e políticas acadêmicas. Sustenta-se que nesta fase da história do ensino superior é adequado falar-se em processo de reformas com base no liberalismo utilitarista.

É indispensável que se pondere que a dinâmica política formulada pelo Estado brasileiro tem caráter de reforma⁶, ou seja, atua em sentido determinado a partir de uma lógica política que a fundamenta. A idéia de reforma do ensino superior brasileiro se justifica pela presença de regulamentações legais específicas para educação superior, colocadas no âmbito de reformas político-estatais mais amplas, que seguem parâmetros internacionais.

No caso da reforma do ensino superior brasileiro na atualidade viu-se que há várias fontes de poder intervindo no seu processo de formação e implementação. Há uma dinâmica internacional e centros de poderes (ideológicos, econômicos, financeiros) intervindo na concepção que a fundamenta. Entretanto, a reforma pode ser vista através de três fatores fundamentais. A promulgação da LDB/96, a implementação do processo de avaliação institucional e a atuação estatal no sentido de garantir a diversificação institucional.

Diferentemente de períodos anteriores, a legislação afirma a diversificação institucional, estimulando-a, para o ensino superior. Esse fato, aliado a um período

⁶ Popkewitz (1997) permite entender que as reformas prescrevem a realidade, são mais normativas do que as mudanças e limitam práticas sociais. Além disso, elas ocorrem com base em relações de poder existentes nas práticas sociais e exprimem racionalidades predominantes entre os agentes sociais em jogo.

de nova expansão no mercado em busca de titulação superior, fez com que o setor privado investisse intensamente no seu setor⁷.

Os mecanismos criados para implementação do processo de avaliação institucional talvez sejam os mais marcantes nessa reforma. Os anúncios que divulgavam as modificações, em geral, adotam um tom técnico que visa a convencer o público, sob o argumento da necessidade de qualidade da educação superior, identificada através de indicadores quantitativos voltados para um tipo de solicitação produtivista.

No caso da educação superior, reúnem-se as características históricas de práticas centralizadoras e patrimonialistas do Estado brasileiro com papel de agente regulador, o qual tem vínculos importantes com recomendações de organismos internacionais. Isso pode ser visto através da análise das recomendações do Banco Mundial para o ensino superior e da sua convergência com as dinâmicas políticas locais. Pode-se dizer que se evidencia um processo de adoção de lógicas de privatização e de mercantilização nas próprias universidades públicas por meio de diferentes mecanismos⁸.

As instituições de ensino superior, de um modo geral, estão hoje muito mais submetidas ao controle do Estado, por meio de políticas a partir das quais ele tende a se retirar como investidor, mas acentua sua ação como gerenciador. Entre 1996 e 2003, era nítida a posição política estatal no sentido de manter a distinção entre instituições que investem em pesquisa e outras que trabalham essencialmente com o ensino. Contudo, não há garantias sobre o investimento público no campo das pesquisas, o que, de fato, tende a acirrar a dependência dos interesses de mercado ou de padrões alheios ao conhecimento e à formação acadêmica.

Tratando especificamente do setor privado do ensino superior, Silva Jr. e Sguissardi (1999) afirmam que as transformações ocorreram obedecendo ao ajuste

⁷ Mais de 83,3% das vagas oferecidas no ensino superior brasileiro e 76,7% das vagas preenchidas, em 2002, tiveram origem em instituições privadas. MEC/INEP. *Sinopse da Educação Superior*, 2002.

⁸ Leite (2002), que analisa avaliação institucional e o redesenho capitalista da universidade, afirma que é possível constatar a "presença do mercado dentro da universidade com lojas e empresas no *campus* e patrocínio de toda atividade realizada; da pesquisa utilitária, bem como outras atividades financiadas, por entidades não tradicionais; do docente empreendedor, que capta os recursos externos para sua pesquisa e laboratórios; de cobrança de taxas de cursos de graduação, especialização e pós-graduação, mesmo oferecidos em universidades públicas e gratuitas, sustentadas pelo estado". A autora afirma que o redesenho capitalista ocorre quando essas instituições adotam traços característicos de comercialização do conhecimento e dos serviços e, além disso, quando adotam novas formas administrativas, próprias de instituições comerciais privadas.

mais global das políticas estatais à nova ordem mundial. Nesse sentido a reconfiguração operada neste setor ocorre primordialmente em instituições de caráter não-confessional.

Os autores em questão defendem que ocorre no processo de reforma do ensino superior uma política muito mais econômica do que uma política educacional. Nesse ponto pode-se ver uma vez mais a manifestação de uma postura utilitarista por parte da ação estatal. Se de fato o mercado se impõe internacionalmente, as autoridades nacionais pretendem responder a isso com eficiência.

A educação passa da classificação de uma política social para uma política econômica que precisa ser eficiente. Nesse caso não é simplesmente o mercado que dita sua lógica, é a política estratégica do Estado que, na margem de opção que lhe resta, faz a escolha pela centralização e reforma eficientista e utilitária. Pretende garantir um desenvolvimento técnico-econômico, teoricamente útil à sociedade frente à desvalorização de processos decisórios mais democráticos e instigadores da participação política e da discussão sobre políticas acadêmicas.

Em outro ângulo da crítica ao sistema de ensino superior vigente no Brasil, Eunice Durham afirma que "se, mesmo nos países desenvolvidos a conjugação de pesquisa e ensino superior de massa provocou uma crise de financiamento, quanto mais ainda no Brasil, onde todas as novas funções e o correspondente aumento de custos se concentram, em grande parte, nas universidades públicas" (1998, p. 12).

Segundo a autora, o Brasil precisa superar o sistema implantado nos anos 50, vinculado à concepção de sistema público estatal. "Não há, portanto, como viabilizar a manutenção e a expansão do sistema de ensino superior sem uma profunda alteração das responsabilidades da União e da estrutura de financiamento hoje existente..."(Op. Cit., p. 14). Cita alternativas criadas nos países desenvolvidos: racionalização de gastos e avaliação da relação custo/benefício; modernização gerencial do sistema de universidades; avaliação do desempenho acadêmico. Paralelamente a isso, diversificação do sistema institucional e diversificação de fontes de financiamento.

Aparecem aqui mais argumentos em torno da tese da necessidade da diversificação do sistema. Sabe-se que o acesso massificado ao ensino superior no Brasil foi proporcionado primordialmente por instituições privadas de caráter não

universitário e, ligado a isso, coloca-se o problema da heterogeneidade do setor, bem como a existência de níveis baixos de qualidade no ensino ministrado.

Entende-se que a variação da qualidade da vida acadêmica não se restringe à classificação do tipo institucional pelas normas legais. Ela oscila com base na proposta institucional que lhe serve de base e nas práticas que criam a sua identidade acadêmica. Diante da realidade exposta e do fato de que há um debate em curso, a fim de elaborar uma reforma política da universidade e do ensino superior, de um modo geral, é fundamental que se continue a analisar os limites e as necessidades desse campo educacional na relação com as demandas sociais mais amplas. Especificamente, é necessário articular com outros níveis educacionais, a fim de que se possa avançar na ampliação do acesso público à educação superior de qualidade, impedindo que o processo se reduza à ampliação de vagas no mercado do ensino superior.

O período atual, a hegemonia da perspectiva político ideológica que exalta a lógica de mercado, segundo Santos (1994), procurou colonizar tanto o princípio do Estado, como o princípio da comunidade, mas também abre brecha para ampliar o acesso ao ensino superior, para segmentos sociais antes excluídos dessa possibilidade. Explorar possibilidades de ampliação ou de efetivação de uma educação com caráter público, embora não necessariamente estatal, é um requisito fundamental, especialmente no contexto de uma realidade na qual a norma é a oferta de vagas por parte do setor privado, como é o caso brasileiro.

O momento histórico exige forjar comunidades interpretativas (redes, movimentos, etc.) capazes de investigar o caráter da educação superior, buscando a compreensão de limites e de possibilidades quanto à dimensão pública desse bem que é, antes de tudo, social .

Referências bibliográficas

CHAVES, Mirian W. O liberalismo de Anísio Teixeira. *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas. n.110, julho, 2000. p. 203 – 211.

CUNHA, Luiz A. *Universidade temporã: o ensino superior da Colônia à Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CUNHA, Luiz A. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

CUNHA, L. A. *A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

DURHAM, E. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In CATTANI, A. M.(org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998.

DURHAM, E. Apresentação. In: DURHAM, E. e SAMPAIO, H. (org.). *O ensino superior em transformação*. São Paulo: NUPES, 2001.

FAVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. 2ª. ed. *Universidade e poder: análise crítica , fundamentos históricos*. Brasília: Ed. Plano, 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Da universidade "modernizada" à universidade disciplinada: Atcon e Meira Mattos*. São Paulo: Cortez, 1991.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FREITAG, Bárbara. *Educação, Estado e sociedade*. São Paulo: Moraes, 1986.

GERMANO, José W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1992.

HERSCHMANN, Micael M. A arte do operatório: medicina, naturalismo e positivismo. In: HERSCHMANN, Micael M. e PEREIRA, Carlos A. (orgs.). *A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

LEITE, D. B. *Pressões internacionais, redesenho capitalista e avaliação das universidades: em direção à Universidade Global?* UFRGS, 2002.

NADAI, Elza. *A cruzada do progresso: a Escola Politécnica*. _____. Ideologia do progresso e ensino superior. São Paulo: Loyola, 1987.

OLIVEN, Arabela C. *A paroquialização ensino superior: classe media e sistema educacional no Brasil*.Petrópolis: Vozes, 1990.

OLIVEN, Arabela C. *Resgatando o significado do departamento na universidade brasileira*. In: MARTINS, Carlos B. (org.). Ensino superior brasileiro. São Paulo: Brasiliense 1989.

PINTO, Álvaro Vieira. *A questão da universidade*. São Paulo: Cortez, 1986.

ROSSATO, Ricardo. *Universidade: nove séculos de história*. Passo Fundo: Ediupf, 1998.

POPKEWITZ, Thomaz S. *Reforma educacional: uma política sociológica*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. FAPESP; HUCITEC: São Paulo, 2000.

SAMPAIO, Helena. Trajetórias e tendências recentes do setor privado de ensino superior no Brasil. *Avaliação*. Separata da Revista Avaliação. Cipedes, nº 7 (4) . mar, 2000.

SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, B. de S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SGUISSADI, Valdemar. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. SGUISSADI, Valdemar. *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SGUISSARDI, V. & SILVA Jr. J. dos R. (orgs.). *Educação superior: Análise e perspectivas de pesquisa*. São Paulo: Xamã, 2001.

SGUISSARDI, V. (org.). *Educação superior: novos e velhos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SGUISSARDI, Valdemar e SILVA Jr., João dos Reis. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

TEIXEIRA, Anísio. *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

VIANNA, Werneck L. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980