

EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E SUA TRAJETÓRIA HISTÓRICA

BRAZILIAN HIGHER EDUCATION AND HIS HISTORICAL TRAJECTORY

Sergio Gonçalves¹

RESUMO: Este artigo faz uma breve análise da trajetória histórica do ensino superior no Brasil, particularmente, do processo de desigualdade dos setores público e privado. Examina a passagem das leis que influenciaram as políticas educacionais do ensino superior, o sucateamento e precarização das universidades, seus conflitos, seus compromissos e suas responsabilidades sociais. E aponta lacunas preenchidas pelo setor privado em permanente expansão.

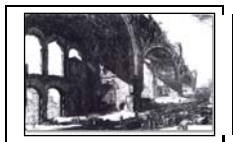
PALAVRA CHAVE: Ensino superior. Universidade. Responsabilidade social. Políticas educacionais. Setor Privado.

ABSTRACT: This article is a brief analysis of the historical trajectory of higher education in Brazil, particularly, the process of inequality of the public and private sectors. Examines the passage of laws that influence the educational policies of higher education, the lack of improvement and insecurity of universities, their conflicts, their commitments and their social responsibilities. And pointing gaps filled by the private sector in permanent expansion.

KEYWORD: Higher education. University. Social responsibility. Educational Policy. Private Sector.

Quando o mercado é deixado à sua legalidade intrínseca, leva apenas em consideração a coisa, não a pessoa, inexistindo para ele deveres de fraternidade e devoção ou qualquer das relações humanas originárias sustentadas pelas comunidades pessoais. (Max Weber)

¹ mestrando em Educação pela Unimep e docente do curso de Pedagogia e do Ensino médio do Unasp, Campus Engenheiro Coelho, sergio.goncalves @unasp.edu.br.



Introdução

O ensino superior, no seu transcurso, tem sofrido várias intervenções legislativas e sociais.

A temática, ensino superior brasileiro, tem sido alvo de críticas e reformas. A dialética entre a crise estrutural do modo de produção capitalista e o processo de internacionalização da economia está, assim, na base das reformas do Estado com profundos reflexos na sociedade, e conseqüentemente, no processo de consolidação do ensino superior brasileiro.

Reconhecendo que esse assunto tem sido discutido intensamente, o objetivo deste artigo é mostrar a importância atribuída à educação neste contexto, evidenciada por fatores como as políticas de “ajuda externa” na área educacional, por meio dos organismos internacionais (Banco Mundial, USAID, entre outros); não só financiando, mas, na gestão e na política universitária.

Portanto, a questão central do presente artigo, é a reflexão sobre esse modelo de ensino superior brasileiro, em face das exigências de um mercado competitivo e instável, para assegurar ou garantir uma situação de equilíbrio entre as exigências do presente e do futuro. Tendo como embasamento teórico, alguns conceitos propostos por Max Weber, de uma educação no contexto de um mundo orientado pelo princípio da racionalidade instrumental.

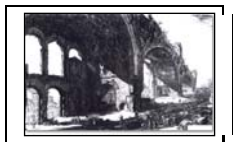
O Estado

O ensino superior no Brasil tem passado por momentos decisivos que marcaram sua trajetória e definiram o que conhecemos hoje como Universidade brasileira.

Até os anos 20, do século passado, a educação foi tratada como instrumento de mobilidade social, um trampolim de ascensão e prestígio social. Nesse contexto social, cristalizou-se o ensino superior brasileiro, não havendo, por parte do Estado, o investimento adequado com o ensino primário e médio.

A reforma de Leôncio de Carvalho, decretada em 1879, respondia ao processo de transformações sociais que vinham ocorrendo. A reforma deliberou sobre:

- Autorizar a freqüência de escravos à escola;
- Defender o ensino laico, público e gratuito;



- Abolir controle de frequência e a obrigação do ensino religioso na escola;
- Defender o ensino livre – todos têm o direito de aprender e ensinar;
- Criação de jardins de Infância e incentivo à co-educação;
- Exclusividade para exercício do magistério.

Referindo-se ao decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1897, conhecido como reforma Leôncio de Carvalho, que normatizava os cursos superiores desta época, Maria Cristina (2005) afirma:

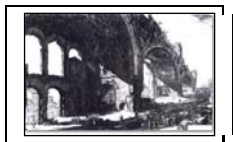
Para o ensino superior, estabelecia conteúdo para as faculdades de Direito e para as faculdades de Medicina, para as escolas de Farmácia, para o curso Obstétrico e para o de Odontologia. Definia ainda os requisitos necessários para o corpo docente, os salários, as aposentadorias, entre outras. O decreto proibia que fossem marcadas faltas aos alunos e que fossem chamados para lições e sabatinas, garantindo assim a livre frequência. Qualquer pessoa poderia prestar exames nos estabelecimentos de ensino sem ter sido matriculado nas escolas. (p. 97)

A sua maior contribuição foi a tentativa de inclusão das “lições de coisas” como disciplina e o método intuitivo. A reforma foi criticada por Rui Barbosa que emitiu pareceres idealistas e fora da realidade brasileira, baseados numa inspiração retirada dos países Europeus e dos Estados Unidos.

O público e a educação

Na Revolução de Trinta, o Governo Provisório começara a desatar os nós do ensino superior, principalmente, no fim de 1930, quando, em nível legislativo, estabeleceu condições de infra-estrutura administrativa, para fundamentar o novo regime. O então Ministro da Educação e Saúde Pública, Sr. Francisco Campos, por meio de decretos, estabeleceu, entre outros:

- o Conselho Nacional de Educação – decreto n° 19.850, de 11 de abril de 1931; que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil;
- o regime universitário – decreto n°19.851, de 11 de abril de 1931;
- a organização da Universidade do Rio de Janeiro – decreto n°19.852, de 11 de abril de 1931.



Apesar de o ensino superior ter sido criado durante a permanência da família real portuguesa no Brasil, de 1808 a 1821, a primeira organização desse ensino em Universidade, por determinação do Governo Federal, só apareceu em 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro (URJ), sob o decreto nº14.343, de 7 de setembro de 1920, durante o Governo Epiácio Pessoa. Ainda nesse clima, temos a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935.

Ressalta-se também a trajetória dos pioneiros que colocava a ordem social como interesse maior de “qualidade socialmente útil”. Entretanto, o ponto nevrálgico é a estrutura educacional, em sua estrutura dual – o ensino primário e profissional. Sendo o ensino superior a serviço das profissões “liberais” (engenharia, medicina e direito), manifesta-se o modelo de universidade com tríplice função: a) Ensino (transmissão de conhecimento); b) Pesquisa (investigação) e c) Extensão (popularização).

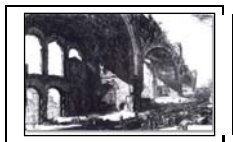
A constituição de 1946, quinta Constituição brasileira, com intento de voltar à normalidade, se caracterizou pelo espírito liberal e democrático.

O público e o privado – legislação fragmentada

O anteprojeto da LDB, encaminhado em novembro de 1948 à Câmara Federal, após uma longa luta cheia de marchas e contramarchas, resultou no projeto sancionado, sob protestos, pelo Presidente Goulart na forma de Lei 4.024, votada apenas em dezembro de 1961, após 13 anos, sendo a primeira reforma da educação que contentou em ser apenas “diretrizes e bases” da educação e não palavra final, “pronta e acabada”.

Vale ressaltar que, no período de 1940 a 1960, surgem fatos, no âmbito educacional, desencadeando discussões e mudanças. Tais como:

- 1942 – entrou em vigor a Lei Orgânica do ensino Industrial;
- 1943 – a Lei Orgânica do Ensino Comercial;
- 1946 – a Lei do Ensino Agrícola, a Lei Orgânica do Ensino Normal e a Lei do Ensino primário;
- 1949 – a fundação da SBPC (Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência);
- 1952 – é fundada a Universidade Mackenzie, em São Paulo;



- 1953 – a educação passa a ser administrada por um ministério próprio, o MEC (Ministério da Educação e Cultura);
- 1959 - o manifesto de 1959 – iniciado por Fernando Azevedo;
- 1961 – LDBEN Lei 4.024/61

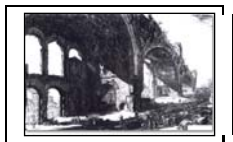
O desenvolvimento econômico e educacional do Brasil se caracterizou por uma produção capitalista, onde o público foi reconfigurado. Nesse contexto, o mundo passou por turbulências enfrentadas pelo capital, havendo uma articulação dos fundos públicos em prol da sociedade de forma latente, afetados pelas duas guerras mundiais, sendo a primeira, de 1914 a 1918 a e segunda, de 1939 a 1945.

As décadas de 1950 e 1960 constituem-se como momento rico na história do Brasil, de grande efervescência política e cultural, de grandes formulações e propostas para universidade brasileira, em especial a década de 50. Desenvolvia-se um intenso debate em torno do rumo do ensino superior, baseadas em experiências diferenciadas, de onde nasceram projetos de universidades. Temos a “Universidade Crítica”, baseada no embate estudantil francês em 1968 e o modelo que derivava do trabalho de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira, do qual resultou a UnB (Universidade de Brasília), inspirada na experiência norte-americana (cf. FERNANDES, 1989, p. 106).

Na chamada “Lei da Reforma Universitária”, n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, antecedida pelo Decreto-Lei n°53/66 (que fixava princípios e normas para as universidades federais) e n° 252/67 (que estabelece normas complementares ao Decreto-Lei n°53/66), o processo de mudanças no ensino superior não se restringiu à lei 5.540/68, mas a um conjunto de medidas legais implantadas no decorrer dos governos anteriores e durante os governos militares, em resposta aos discursos, prática do movimento estudantil (que ganhava força) e da precária condição do ensino superior público.

Financiamento da educação

Destacamos, nesse período, os acordos feitos entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e seus órgãos e a *Agency for International Development* (AID) – para assistência técnica e cooperação financeira dessa agência à organização do sistema educacional brasileiro – período denominado “acordos MEC-USAID”. A USAID teria duas funções



básicas: estimular a assinatura de convênios para ampliar o convívio entre educadores, administradores escolares brasileiros e técnicos norte-americanos e buscar ampliar intercâmbio entre universidades, de modo que o modelo norte-americano se tornasse o mais conhecido possível entre os professores e alunos brasileiros. A USAID funcionaria, assim, como mediadora na busca dos recursos necessários para execução do programa, que contaria também com substancial ajuda do governo brasileiro.

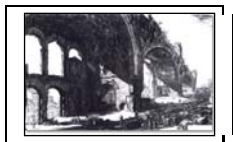
Cabe indagar se a ajuda ou cooperação técnica e financeira dos países desenvolvidos para os países subdesenvolvidos resultaria em benefícios reais para este último, por isso é oportuna a transcrição de um trecho de um depoimento do Boletim do Departamento de Estado Americano, n. 59, de dezembro de 1968, citado por Le Than Khoi, no qual se lê:

O maior erro mantido a respeito do programa de ajuda ao estrangeiro é o de acreditar que enviamos dinheiro ao estrangeiro. Nós não o fazemos. A ajuda ao estrangeiro consiste em material, matérias-primas, serviços e produtos alimentares americanos. Desta forma, 93% dos fundos da AID são gastos diretamente nos Estados Unidos. (conforme William S. Gand: “Foreign aid: what it is; how it works, why we provide it”, State Department Bulletin, vol. LIX, n. 1.537, p.605) .

Sobre a reforma universitária de 1968, Florestan Fernandes afirma que:

[...] foi reformada, segundo um figurino bicéfalo plasmado pela usaídização (um composto híbrido, MEC-USAID) e imposto centralizadamente pelo braço militar do regime ditatorial. Configurado, assim, o tríptico movimento que estilhou a nossa florescente universidade. Os Estados Unidos forneceram o cérebro com as fórmulas inovadoras seguras, o Estado brasileiro entrou com os técnicos títeres e a vontade ‘revolucionária’, que impôs de cima para baixo – como óleo de rícino – as novas normas da ‘institucionalização’ da vida universitária, sendo que a própria universidade brasileira forneceu a retaguarda que garantiu êxito fácil do conformismo “institucionalizado”. (FERNANDES, 1984, pp. 13-14).

É de se registrar que, na década de 70, houve um amadurecimento por parte do poder público em prestar contas para comunidade dos resultados de desempenho e o fomento dos cursos e das instituições e mesmo o descredenciamento das instituições fracas. Foi nos anos de 1970 que se implantou o processo de avaliação da pós-graduação.



Estado e política educacional

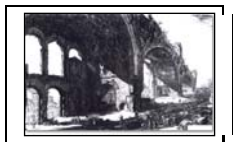
Nos anos 80, tivemos a implantação do modelo de universidade de pesquisa, a chamada humboldtiana², no Brasil, determinando a marca desta época.

Em 1988, ganhamos a “Constituição da República Federativa do Brasil”- chamada de constituição cidadã por respeitar a autonomia e a liberdade do pensamento, promulgada em 5 de outubro de 1988, que privilegia a figura da universidade por meio do Art. 207 que diz: “As universidades gozam de autonomia didática – científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A década de 90 foi marcada por um efetivo desdobramento de modelos e organizações universitárias. Neste contexto, o governo interino do presidente Itamar Franco, recebendo denúncias de corrupção, dissolve o Conselho Federal de Educação, que estava aliado à representações majoritariamente privatistas, através da MPV 661, de 18 de outubro de 1994, e para o seu lugar foi criado o Conselho Nacional de Educação. Este período ficou marcado pela necessidade da reordenação econômica, política e social do Estado e de forma mais explícita pelo: sucateamento, precarização, destruição sistemática, empresariamento e privatização de vários setores da economia. A dinâmica do processo expansionista da economia e a lógica da tendência de acumulação capitalista favoreceram a idéia mercadológica da ciência e da tecnologia. Assim afirma Chauí (1997, p.4): “a ciência e a tecnologia tornaram-se forças produtivas, deixando de ser mero suporte do capital para se converterem em agentes de sua acumulação”. Alterando a configuração destas, conseqüentemente, submeteu o indivíduo à lógica do mercado, em busca do “empregável” no mercado de trabalho.

O poder público e privado, redefine a “modernização da máquina administrativa”, baseada nos critérios de eficiência do mercado, que impactaram nas reformas no ensino superior no Brasil nos anos 90, difundindo o “novo” conceito e a “nova” linguagem educacional, legitimando ideologicamente as reformas.

² Modelo alemão, constituído a partir das idéias de Von Humboldt, Fichte e Schleiermacher – liberdade de pesquisa, de aprender e de ensinar – experimentada, em especial, na Universidade de Berlim, na primeira metade do século XIX.



A redefinição do conceito foi fundamental para o processo, uma vez que, por trás dessa “nova” linguagem, vinham diretrizes formuladas pelos organismos internacionais – principalmente o Banco Mundial e a UNESCO.

Expansão privatista

No gráfico abaixo, verifica-se que o ensino superior ficou “sucateado” entre os anos de 1980 a 1994, aguardando a definição da política econômica, educacional e de uma “atualização” da máquina administrativa governamental.

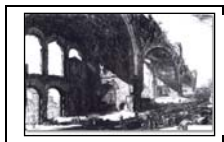
No octênio de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), as IES foram submetidas a um forte arrocho, enquanto as instituições de ensino superior privadas foram agraciadas com vantagens. Em 1995, sob o comando do ministro da Educação Paulo Renato Souza – que perdurou durante os dois governos de FHC – o assunto universidade alcançou seu ápice, sendo debatido o seu papel e ao mesmo tempo foi-se instrumentalizando mudanças que se desejavam implantar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – lei n. 9.394, de 16 de dezembro de 1996 – instrumento legal para reestruturar a educação brasileira, resultado do projeto patrocinado pelo governo, foi eficiente em beneficiar a expansão privatista no Brasil. Essa lei “parece orientar os sistemas no sentido de mostrar a educação inclusive como produto, insistindo na noção de qualidade e de excelência. O que aponta para a dimensão do cidadão também enquanto consumidor”. (CURY, 1998, p.77).

De acordo com Cury (1998, pp.76-77), o ensino superior estaria centrado sobre os eixos: avaliação e autonomia.

Ainda sobre a LDB, Cunha comenta:

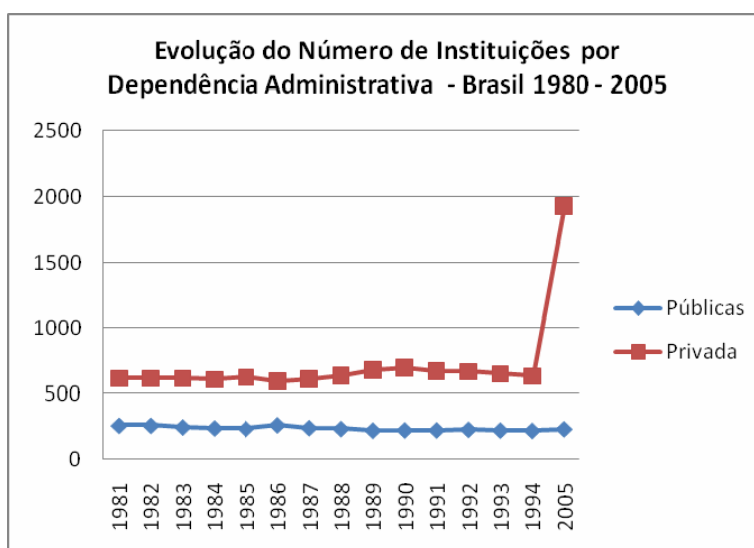
O MEC traçou uma estratégia de enfrentamento parcial de problemas e adversários. Uma estratégia semelhante à do governo como um todo no que se refere às reformas constitucionais. No caso da área educacional, ela foi ainda mais elaborada, já que os níveis mais baixos da legislação atropelaram os mais altos [...]; em vez de investir numa lei geral para o



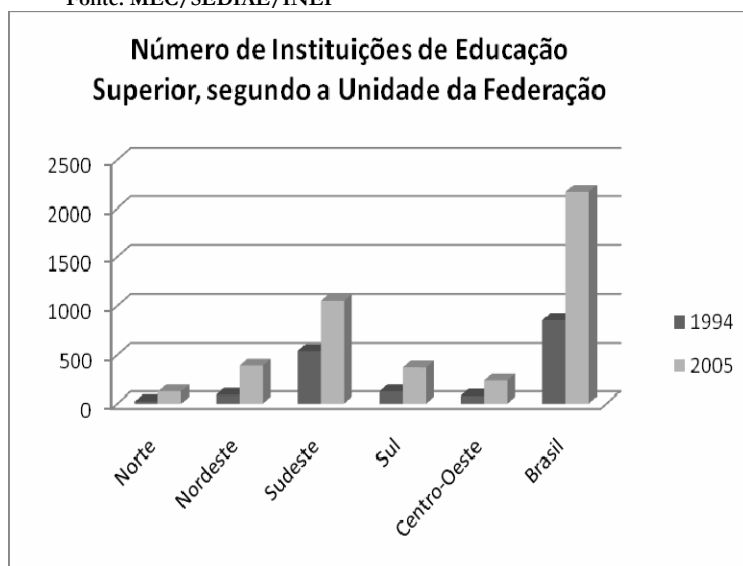
ensino superior, o MEC foi traçando, no varejo, as diretrizes e bases da educação, mas por fora dela. (CUNHA, 2003, p.40)

O fato é que o modelo neoprofissional ou neonapoleônico tem caracterizado o perfil das instituições de ensino superior brasileiro, numa economia neoliberal, quando a educação considerada quase-mercadoria, regulamentada no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) configurando as IES em vista dos modelos universitários.

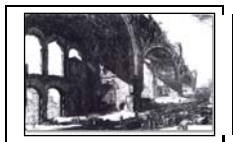
Os gráficos abaixo mostram a expansão das universidades privadas no período 1980/2005, bem como sua concentração por região (1994/2005).



Fonte: MEC/SEDIAE/INEP



Fonte: MEC/SEDIAE/INEP



Considerações Finais

Finalmente, a educação superior está vivendo, em 2007, um processo complexo e desafiador. Em abril de 2002, a matéria publicada na revista *Exame*, sob o título “O meganegócio da educação”, considera a educação um ótimo negócio com um potencial expansivo de mercado, no valor de aproximadamente R\$ 90 bilhões.

Surge, assim, a preocupação com a universidade, como instituição social que só mantém seu valor se conseguir um equilíbrio entre sua missão acadêmica, relevância social e equidade. Segundo Matteucci, a Carta Magna de Bolonha cita que “a universidade, diversamente organizada dentro da sociedade por condições geográficas e históricas, é a *instituição autônoma* que, de modo crítico, produz e transmite cultura por meio da pesquisa e do ensino”. (*apud* TRINDADE, 2004, p.839).

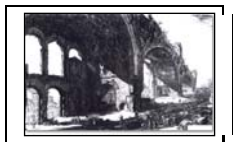
Logo, a autonomia é sem dúvida a condição necessária ao conceito monocelular de universidade, porém, não suficiente: as instituições de ensino superior de qualquer natureza (pública ou privada), não podem se render a uma regra mercadológica na autonomia como um fim em si.

REFERÊNCIAS

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Imprensa Oficial, São Paulo, pp.3-105.

BRASIL. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (1999). **Evolução do ensino superior**: 1980-1998. Brasília, O Instituto.

_____. (1996). **Sinopse estatística do ensino superior**: 1980-1996. Brasília, O Instituto. Disponível em: <www.inep.gov.br>. acesso em: nov/2007.



_____. (2000). **Sinopse estatística do ensino superior:** graduação (vários anos). Brasília, O Instituto. Disponível em:<www.inep.gov.br>. acesso em: nov/2007.

_____. (2005). **Sinopse estatística do ensino superior- 2006.** Brasília, O Instituto. Disponível em:<www.inep.gov.br>. acesso em: nov/2007.

CHAUÍ, Marilena. **Ideologia neoliberal e universidade.** São Carlos, 1997. Palestra proferida na “Calourada/97” da UFSCar.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25. n. 88.p.795-818. Out, 2004.

_____. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.24.n. 82. p. 37-61. Abr, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Graduação/pós-graduação: a busca de uma relação virtuosa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25. n. 88.p.794-818. Out, 2004.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional.** São Paulo: Cortez/Autores Associados,1989.

MACHADO, Maria Cristina Gomes. **História e Memórias da Educação no Brasil.** Vol.II, Petropolis, Editora Vozes,2005.

MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil:** o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006.308p.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade no Brasil:** dos modelos clássicos aos modelos de ocasião?, Brasília, Mec/Inep, v.7. p 67- 91. Out, 2005.

TRINDADE, Hélgio. A República em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25. n. 88.p.819-844. Out, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** Vol. II, Brasília, UnB, 2004.



Travessias número 01 revistatravessias@gmail.com
Pesquisas em educação, cultura, linguagem e arte.
